

La protection des eaux et les communes

Autor(en): **Cottier, F.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **18 (1961)**

Heft 4

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-781789>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La protection des eaux et les communes

Par F. Cottier, maire de Genève, président de l'Union des villes suisses, Genève

Le 6 décembre 1953 le peuple suisse, à une forte majorité, adoptait un article constitutionnel ainsi conçu :

« La Confédération a le droit de légiférer pour protéger les eaux superficielles et souterraines contre la pollution. L'exécution des dispositions prises est réservée aux cantons sous la surveillance de la Confédération. »

Jusqu'à cette votation un seul article constitutionnel, l'article 25, déléguait à la Confédération la compétence de légiférer en la matière, mais pour « régler l'exercice de la pêche » ! En vertu de cet article, la Confédération avait édicté le 21 décembre 1888 une loi sur la pêche qui n'avait jamais été modifiée et dont l'article 21 se rapportant à la protection des eaux était pratiquement sans effet; on peut même dire qu'en l'état et du point de vue de la protection de la santé publique il était dangereux.

C'est la raison pour laquelle le Département fédéral de l'Intérieur, par sa circulaire du 20 septembre 1949, en raison des circonstances, de l'accroissement continu des agglomérations et du développement industriel de notre pays décida de créer une législation fédérale en vue de protéger contre la pollution les eaux superficielles et souterraines. Il devait s'agir d'une loi cadre destinée exclusivement à coordonner les mesures à prendre.

Le premier projet du Département de l'Intérieur s'est immédiatement heurté à l'opposition de nombreux cantons et communes, car il laissait exclusivement à leur charge toutes les dépenses qu'implique la lutte contre la contamination des eaux. Il n'était évidemment pas question pour les cantons et les communes de refuser toute participation à une dépense, mais ils considéraient que la lutte contre la pollution des eaux de nos rivières et de nos lacs n'était pas seulement l'affaire des autorités locales ou régionales: il s'agissait au contraire d'un problème national à la solution duquel la Confédération devait contribuer juridiquement et aussi financièrement.

Ce point de vue était d'autant plus pertinent que si certaines grandes villes étaient en mesure d'assumer les frais considérables que comportent de telles installations, nombreuses étaient aussi les villes et les communes, voire certains cantons, que des circonstances indépendantes de leur volonté plaçaient dans l'impossibilité, sans une aide matérielle, de faire face aux exigences prévues par ce projet de loi.

L'Union des villes suisses fit d'emblée les plus expresses réserves à son sujet, ce qui contraignit le Département de l'Intérieur à présenter un nouveau texte. Le Conseil fédéral fit même davantage. Il proposa que

le projet d'article constitutionnel ne soit discuté sur le plan parlementaire que lorsque les études préliminaires concernant l'élaboration de la loi proprement dite auraient été poussées assez loin pour que ses principes essentiels puissent être déjà énoncés dans le message qui devait accompagner le projet d'article constitutionnel.

Le Département de l'Intérieur elabora donc un premier avant-projet qui fut soumis aux autorités cantonales et aux associations intéressées, dont l'Union des villes suisses, et le 20 juillet 1950 il procédait à la nomination d'une Commission extraparlamentaire présidée par M. le Dr O. Jaag, professeur à l'Ecole polytechnique fédérale, et composée d'ingénieurs, d'hommes de science, de médecins et d'hygiénistes, afin d'étudier dans les détails le projet de loi en question. L'Union des villes suisses fut invitée à y déléguer un représentant, ce qu'elle fit en la personne de M. le Dr Tatti, syndic de Bellinzone, membre de son comité. Le secrétariat était assuré par M. Matthey-Doret, inspecteur fédéral de la pêche.

Le 17 novembre 1950 le comité de l'Union des villes suisses convoqua à Berne une conférence d'information sur l'ensemble de la question. 62 représentants de 37 communes répondirent à cette invitation, ainsi que plusieurs personnalités dirigeantes de la Ligue suisse pour la protection des eaux. Au cours de cette conférence M. le Dr O. Jaag, en sa qualité de président de la Ligue suisse pour la protection des eaux et de président de la Commission extraparlamentaire pour l'examen du projet de loi en question, exposa l'ensemble des problèmes posés par le nouvel article constitutionnel et la loi fédérale. La discussion montra la nécessité et l'urgence de la protection des eaux et du même coup à quel point le mode de subventionnement restait la principale pierre d'achoppement des propositions faites par le Conseil fédéral.

La Commission extraparlamentaire termina ses travaux à fin juin 1951 après avoir tenu dix séances. A l'exception d'un représentant de l'industrie, la commission fut unanime à reconnaître que l'assainissement des eaux était un problème national et que la Confédération devait participer financièrement à sa solution, faute de quoi l'application des mesures à édicter ne serait pas assurée. Le Comité de la Ligue suisse pour la protection des eaux décida en outre de présenter un film documentaire et d'éditer une brochure dans le but d'orienter aussi largement que possible l'opinion publique.

Le 20 août 1951, la Commission extraparlamentaire remit donc au Département fédéral de l'Intérieur un projet remanié de l'article constitutionnel et de la loi

fédérale. Après plusieurs mois d'études et de discussions, le Conseil fédéral présenta enfin son message le 28 avril 1953 en recommandant aux Chambres fédérales d'approuver l'adjonction d'un nouvel article à la Constitution fédérale, en vue de jeter avant tout les bases d'une loi fédérale sur la protection des eaux. C'est ce nouvel article constitutionnel 24^{quater} qui fut accepté en votation populaire le 6 décembre 1953. La première manche était gagnée. La seconde devait s'avérer plus longue et plus difficile.

Le 9 février 1954 déjà le Conseil fédéral soumettait à l'assemblée fédérale un projet de loi sur la protection des eaux. Ce projet correspondait très largement à celui qui avait été élaboré en 1951 par la commission extraparlamentaire, sauf en ce qui concerne le subventionnement; tandis que le projet de la commission d'experts prévoyait une contribution financière de la Confédération de l'ordre de 10 à 25 % à la création d'installations appropriées, le projet du Conseil fédéral n'imposait pas d'obligations précises au pouvoir central. Il éludait donc cette fois encore les demandes pressantes formulées dès le début par l'Union des villes suisses, notamment à l'assemblée générale extraordinaire du 17 novembre 1950 et à l'assemblée des délégués de 1951, à savoir que l'assainissement des eaux constitue une tâche nationale qui ne saurait être menée à chef de manière satisfaisante ou dans les délais utiles sans une aide financière de la Confédération.

Cette rédaction ne tenait pas compte non plus de la légitime revendication formulée par M. le Dr Tatti lors des délibérations de la commission d'experts, qui faisait à la Confédération et aux cantons une obligation de subventionner dans des circonstances données la construction des installations que les communes étaient tenues de créer. De toute évidence, l'Union des villes suisses ne pouvait accepter la formule insuffisante et imprécise proposée par le Conseil fédéral en matière de subventionnement. La plupart des cantons et nombre d'associations se prononcèrent également pour l'octroi de subventions fédérales. Aussi le 25 février 1954 la Commission du Conseil national décida-t-elle de différer l'examen de l'article relatif au subventionnement dans le but de revoir à fond l'ensemble de cette épineuse question. Le 2 avril 1954 le Comité de l'Union des villes suisses adresse un nouveau mémoire au président de la Commission du Conseil national, M. P. Zigerli. Ce document précise la position de cette association et relève que, dans l'ensemble, elle tient pour satisfaisant le projet de loi élaboré par le Conseil fédéral, à la condition toutefois que l'article relatif au subventionnement soit modifié. Aux fins de donner à leurs représentants la possibilité d'exposer leurs vues avant l'ouverture des débats parlementaires, la Journée des villes suisses de 1954 mit à nouveau cet objet à son ordre du jour.

M. A. Matthey-Doret et votre serviteur orientèrent les délégués sur l'état des délibérations parlementaires. Comme on pouvait s'y attendre, les discussions ani-

mées qui suivirent ces exposés portèrent presque exclusivement sur la question des subventions fédérales. La plupart des orateurs repoussèrent la rédaction restrictive et imprécise de l'article relatif aux subventions, prévue par le Conseil fédéral et par la majorité de la commission du Conseil national. Ils relevèrent que l'assainissement des eaux, qui entraînait des frais énormes, ne pourrait être assuré sans une aide de la Confédération et ils demandèrent que l'on incorporât au projet une disposition légale garantissant en principe aux communes le droit à des subsides de la Confédération pour tous les travaux indispensables à l'épuration des eaux.

Lors des délibérations du Conseil national du 29 septembre 1954 la proposition fut faite de donner une rédaction plus positive à l'article en question en remplaçant dans le texte: « A titre exceptionnel, la Confédération peut allouer des subventions... » par: « La Confédération alloue des subventions... » Le Conseil national rejeta cette proposition par 78 voix contre 37, après avoir rejeté également toutes les autres propositions visant à rédiger de façon plus positive l'article concernant les subventions; aucun doute n'étant possible sur la réserve adoptée par le Conseil fédéral, l'Union des villes suisses renonça à une nouvelle intervention auprès du Conseil des Etats, car elle était d'avance vouée à l'échec.

Ainsi dans la loi fédérale du 16 mars 1955 sur la protection des eaux contre la pollution, l'article 9 relatif aux subventions figure tel qu'il a été approuvé par le Conseil national et adopté sans modification par le Conseil des Etats:

« A titre exceptionnel, la Confédération peut allouer des subventions pour la création d'installations servant à protéger les eaux contre la pollution lorsque des circonstances particulières l'exigent et que le canton et les communes contribuent à assurer le financement selon leurs possibilités économiques. »

Ces subventions sont notamment destinées à encourager la construction d'installations dont les frais doivent être supportés par plusieurs cantons ou par les communes de plusieurs cantons. »

L'article 10, en revanche, correspond mieux au postulat de l'Union des villes suisses de 1954, puisqu'il précise que:

« La Confédération encourage par ses propres travaux et en soutenant l'activité de tiers les recherches et essais en vue de protéger les eaux contre la pollution ainsi que l'étude méthodique de régions lacustres et fluviales. »

Aucun référendum n'ayant été lancé, la loi fédérale du 16 mars 1955 sur la protection des eaux contre la pollution et son ordonnance d'exécution du 28 décembre 1956 entrèrent en vigueur le 1^{er} janvier 1957. Dès cette date, les cantons et les communes furent en mesure d'adapter aux prescriptions fédérales leurs propres dispositions sur la protection des eaux.

Toutefois, on ne pouvait encore juger des conséquences de cette législation, car on pouvait craindre

qu'en raison de la solution peu satisfaisante apportée à la question du financement de nombreuses communes ne l'appliquent qu'avec une réserve peu compatible avec le caractère d'urgence qui avait précisément présidé à son institution.

L'Union des villes suisses consacra encore son assemblée des délégués des 7 et 8 septembre 1957 aux problèmes posés par l'épuration des eaux usées. M. A. Matthey-Doret, chef du Service fédéral de la protection des eaux, parla des conséquences de la loi. M. A. Hörler, chef de section à l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux, M. A. Boniface, chef du Bureau des études spéciales de la ville de Lausanne, ainsi que M. F. Baldinger, chef de l'Office de protection des eaux du canton d'Argovie, présentèrent les aspects techniques du problème. Enfin, M. F. Martin, conseiller communal, directeur des travaux publics de la ville de Neuchâtel, exposa, en se fondant sur le résultat d'une enquête effectuée en juillet 1957 par le Service fédéral de la protection des eaux, les questions des frais de construction et d'exploitation de stations d'épuration existantes, et souleva à nouveau l'épineuse question du financement, et M. H. Allenspach, ingénieur communal de Horgen, parla de l'évacuation des boues recueillies dans les installations de clarification ainsi que des ordures, problèmes qui sont étroitement liés à la protection des eaux.

Hélas, malgré l'urgence reconnue d'intensifier la construction d'installations adéquates, malgré l'intérêt national de ce problème et malgré les nombreux exposés faits dans tous les milieux intéressés à ces questions, la lutte contre la pollution des eaux restait pratiquement lettre morte. Seuls quelques cas sporadiques, comme celui d'Yverdon par exemple, qui allaient au-devant des vœux exprimés par les villes et les communes, furent l'exception qui confirme la règle.

C'est la raison pour laquelle, dans un mémoire adressé le 18 juillet 1958 au chef du Département de l'Intérieur, l'Union des villes suisses demanda que la Confédération soumit à un nouvel examen l'article 9 de la loi et proposa notamment que toutes les communes qui avaient à construire de telles installations puissent recevoir de la Confédération des prêts à taux d'intérêts réduits ou tout au moins qu'une interprétation et une application extensives soient provisoirement données à l'article en question.

La réponse se faisant toujours attendre, M. le Conseiller national Bauer, président de la ville de Frauenfeld, intervint alors sur le plan parlementaire et développa le 24 septembre 1958 un postulat demandant au Conseil fédéral de soumettre aux Chambres un projet fixant à nouveau et d'une manière équitable les contributions de la Confédération dans le domaine de la protection des eaux. Bien que le chef du Département fédéral de l'Intérieur, à l'époque M. le Conseiller fédéral Etter, eût repoussé cette proposition au nom du Conseil fédéral, le postulat Bauer fut adopté par le Conseil national par 58 voix contre 43. Cette décision

parlementaire, si elle ne pouvait déployer ses effets dans l'immédiat, n'en provoqua pas moins un revirement salutaire. Par ailleurs, la nécessité de plus en plus urgente d'arriver à une solution convenable, mais aussi et surtout l'accession en 1959 de M. le D^r Peter Tschudi au Conseil fédéral devaient permettre les plus légitimes espoirs.

Fidèle à son attitude passée, ancien conseiller d'Etat de Bâle-Ville, ancien membre du comité de l'Union des villes suisses ayant toujours souscrit à nos nombreuses requêtes dans ce domaine, M. le Conseiller fédéral Tschudi ne pouvait pas rester indifférent à nos graves préoccupations. Il décida donc en décembre 1960, en parfait accord avec le Département fédéral des Finances, de constituer une nouvelle commission extraparlamentaire en vue de préparer un projet modifiant l'article 7 de l'ordonnance d'exécution de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution. Le Département fédéral de l'Intérieur s'est assuré la collaboration d'experts qualifiés tant sur le plan juridique que scientifique et a demandé aux cantons, aux villes et aux communes, ainsi qu'à l'industrie de coopérer avec l'administration fédérale à ces travaux. En outre, le Département fédéral de l'Intérieur pria M. Georges Borel, conseiller national, président du groupe interparlementaire des Chambres fédérales s'occupant des problèmes relatifs à la pollution des eaux, de bien vouloir apporter l'indispensable concours de tous les membres de son groupement à la mise au point de ces textes légaux.

La procédure adoptée a pour but non pas de reviser la loi, ce qui, de l'avis du Département de l'Intérieur, aurait pour conséquence de retarder l'étude et la réalisation des projets en cours, mais d'apporter une modification adéquate à l'article 7 de l'ordonnance d'exécution édictée par le Conseil fédéral le 28 décembre 1956, en vue de permettre à la Confédération de faire un plus généreux usage de la compétence que lui confère l'article 9 de la loi du 16 mars 1955.

Toutefois, ces mesures semblent encore insuffisantes puisque deux motions viennent d'être déposées devant les deux Chambres, l'une au Conseil national, le 22 mars dernier, par M. le Conseiller national Kurzmeyer, signée par 62 parlementaires de presque tous les partis, l'autre, le lendemain, le 23 mars, au Conseil des Etats, par M. le Conseiller aux Etats Rohner (de St-Gall), signée par 24 de ses collègues, c'est-à-dire par plus de la moitié des membres du Conseil des Etats. Elles ont l'une et l'autre la teneur suivante:

« Aux termes de l'article 9 de la loi du 16 mars 1955 sur la protection des eaux contre la pollution, la Confédération peut, à titre exceptionnel, allouer des subventions pour la création d'installations servant à protéger les eaux contre la pollution lorsque des circonstances particulières l'exigent.

Pour favoriser l'application des mesures toujours plus urgentes que requiert la protection des eaux, le Conseil fédéral est invité:

- a) A proposer une revision de la loi susmentionnée, en particulier des articles 6, 7 et 9, aux fins d'obliger la Confédération à allouer des subventions pour la création, par les cantons et les communes, d'installations servant à protéger les eaux. L'allocation de ces subventions ne doit toutefois libérer en aucune façon de leurs obligations les tiers qui sont responsables de la pollution ou de l'atteinte portée aux eaux:
- b) A présenter des propositions concernant les ressources à mettre à disposition pour l'allocation des subventions fédérales;
- c) A édicter des dispositions sur le calcul des subventions en observant les règles de la loi du 19 juin 1959 sur la péréquation financière entre les can-

tons et en tenant équitablement compte, autant que possible, des prestations faites jusqu'à présent par les cantons pour des mesures visant à protéger les eaux. »

C'est dire que l'on se trouve désormais en présence d'une véritable épreuve de force qui sera pour les villes et les communes, quelle qu'en soit l'issue, la véritable récompense de leurs efforts.

En tout état de cause, la présence de M. Tschudi, conseiller fédéral, à la tête du Département fédéral de l'Intérieur, nous inspire confiance. Les villes et les communes suisses, dont il connaît si bien les charges et les besoins, comptent plus que jamais sur sa bienveillante compréhension et son précieux appui.

Gewässerschutz, die Aufgabe unserer Generation

Von Prof. Dr. Otto Jaag, Präsident der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz, Zürich

Nichts ist so rücksichtslos der freventlichen Verderbnis durch den Menschen ausgeliefert wie das Wasser, und doch ist gesundes, sauberes Wasser die unerlässliche Voraussetzung für jegliche Besiedlung und die allererste Grundlage für Existenz und Leben der Bevölkerung, ihrer Industrie, ihres Gewerbes und ihrer Landwirtschaft. Wasser verderben lassen, heisst deshalb, sich selbst den Ast absägen, auf dem man sitzt; denn für Wasser gibt es keinen Ersatz.

Zwar sind wir in der Schweiz mit Wasser so reichlich gesegnet wie in kaum einem andern Land. Wir nützen es ausgiebig, indem wir es aus dem Untergrund heben, aus Seen und Flüssen ziehen und aufbereiten, und lange Zeit mochte es scheinen, als ob diese Reserven guten oder aufbereitungswürdigen Wassers unerschöpflich seien.

Und doch ist es anders gekommen. Dadurch, dass wir im Zuge der modernen Zivilisation, insbesondere seit der Einführung der Schwemmkanalisation in den Wohnungen von reich und arm jegliche Abfallstoffe und sämtlichen Unrat auf dem kürzesten Wege dem nächsten Gewässer zuleiteten, verdarben wir unsere Seen und verwandelten wir zahlreiche unserer Bäche, Flüsse und Ströme in hässlich aussehende, übelriechende Kloaken. Industrie und Gewerbe bedienen sich des Wassers in besonders ausgiebigem Masse, verdienen dabei Geld, aber kümmern sich im allgemeinen wenig um die Schäden, die ihre Abwässer in Strom und See auslösen. Sogar das Grundwasser ist vielerorts bereits bis zur Unbrauchbarkeit verdorben worden.

Die Schäden, die aus einer solchermassen sträflichen Behandlung des Wassers erwachsen, sind mannigfacher Art: sie erschweren und verteuern die Versorgung mit Trink- und Brauchwasser aus Grundwasserträgern, Flüssen und Seen, sie gefährden den Bade- und Schwimmbetrieb an See und Fluss zum Nachteil der Volksgesundheit, sie verderben die Berufsfischerei und vergällen hunderttausend Sportfischern die Freude am Wasser, an dem sie Ausspannung und Erholung von der anstrengenden täglichen Arbeit suchen.

Wilde Kehrichtablagerungen, die an Flüssen und Seen, am Waldrand und im offenen Gelände landauf, landab den Freund der Natur anwidern, verderben die bevorzugteste Landschaft.

Bereits zeichnen sich, so wie vielerorts im Ausland, auch in der Schweiz Mangelgebiete ab, zu deren Versorgung das Oberflächenwasser in sehr kostspieligen Anlagen aufbereitet oder über weite Strecken hin aus fernegelegenen Seen hergeleitet werden muss.

So weit haben wir es gebracht in der Schweiz, dem angeblich saubersten Land der Welt.

Nicht dass es an Mahnern gefehlt hätte, die auf die Gefahr und die sich zusehends verschlechternden Verhältnisse in unseren Gewässern mit Nachdruck hinwiesen. Sie wurden so lange überhört, bis die Schäden so manifest wurden, dass sie auf einmal beängstigend wirkten.

Da begann man sich zu besinnen und umzuschauen und überzeugte sich, dass die Abwässer gereinigt wer-