

revoir l'opportunité des plans d'affectation. Cela est nécessaire en particulier pour veiller au respect des objectifs de l'aménagement du territoire. Cependant l'autorité cantonale doit exercer ce pouvoir avec une certaine retenue. Je l'ai dit, l'aménagement du territoire ne sera dynamique et ne sera accepté par les autorités et par la population que si les autorités se sentent responsables et si les citoyens ont un droit de participation qui n'est pas simplement formel. Pour qu'il en soit ainsi, il faut que les autorités inférieures puissent choisir avec une certaine liberté entre les diverses solutions qui existeront presque toujours dans le cadre d'un plan directeur cantonal. C'est pourquoi l'autorité cantonale ne devra pas non plus ici substituer sans autre sa propre appréciation à celle de l'autorité inférieure. Elle ne devra intervenir que si elle a des motifs graves de le faire. Il n'y a donc pas de contradiction entre les articles 5 et 36.

Je termine. Le législateur a mis sur pied un système d'aménagement du territoire d'apparence très rigide mais qu'il a lui-même assoupli, le sachant et le voulant, par les règles du fédéralisme coopératif et par le système très ouvert admis pour l'élaboration et la modification des plans. A mes yeux, cela ne suffit pas. Le fédéralisme coopératif, le système d'élaboration et de modification des plans ne fonctionneront véritablement que si les autorités disposent chacune à leur niveau d'une certaine liberté d'appréciation, et si cette liberté leur est garantie par la loi. Tel est le but que je vous propose à l'article 5. C'est pourquoi, je vous demande de voter ma proposition.

Welter: Zuerst möchte ich darauf hinweisen, dass in der Kommission mit grosser Mehrheit beschlossen wurde, den Artikel 5 in der Fassung des Bundesrates zu streichen. Es wurde erklärt, es wäre eine Selbstverständlichkeit, dass die Spezialgesetzgebung des Bundes vorbehalten sei. Was nun aber der Vertreter der Minderheit, Herr Bonnard, mit grosser Eloquenz als neuen Artikel 5 vorgetragen hat, ist etwas ganz anderes. Die Minderheit will, wenn ich den Vorschlag richtig verstehe, die Befugnis, die Planung im eigenen Ermessen durchzuführen, auch an die Gemeindebehörden delegieren. Wir befürchten, dass damit das ganze System der Planungsorganisation ausgehöhlt werden könnte. Ich könnte mir sehr gut vorstellen, dass in einer Gemeinde, vor allem in einer kleinen Gemeinde, grosse Unternehmen oder andere einflussreiche Kreise einen sehr starken Druck auf die Planung auszuüben in der Lage wären. Die im Allgemeininteresse aufgebaute Planung könnte jedenfalls untergraben werden.

Herr Kollega Bonnard hat von sich aus den Vergleich zum Artikel 36 des Gesetzes gezogen. In der Kommission wurde dieser Hinweis ebenfalls gemacht, und mit Recht wurde die Frage aufgeworfen, ob der Antrag der Minderheit nicht im Widerspruch zu Artikel 36 des Gesetzes stehe, der vorschreibt, dass die Nutzungspläne zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde bedürfen. Im Genehmigungsverfahren sind diese Pläne, also die Pläne der Gemeinden, auf ihre Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit sowie auf ihre Uebereinstimmung mit den kantonalen Gesamttrichtplänen zu überprüfen. Wenn wir somit die Ermessensbefugnis im Sinne des Antrages der Minderheit delegieren, so könnte das unweigerlich zu Kompetenzkonflikten führen.

Ich möchte aber nochmals betonen: Das eigentliche Bedenken liegt bei uns in der Tatsache begründet, dass in einer Gemeinde grosse Unternehmen oder andere einflussreiche Kreise einen Druck auf die Planung ausüben könnten und die Gemeindebehörden auf diese wichtigen Steuerzahler Rücksicht nehmen müssten. Ich bitte Sie, den Minderheitsantrag abzulehnen.

Aubert: J'appuie avec conviction le nouvel article 5. Pour commencer, j'aimerais rappeler l'économie du projet de loi. Ce projet est bien compris. Il prévoit trois étages de règles:

Au sommet, les principes du droit fédéral.

Ensuite, les plans directeurs des cantons.

Enfin, les plans d'affectation, qui seront en général l'œuvre des communes.

La division en trois étages n'a rien d'inattendu. Elle est conforme à notre structure fédérative. Ce sont les rapports entre les étages qui sont assez nouveaux. Ils sont beaucoup plus serrés que ce que nous avons vu, jusqu'à maintenant, dans le domaine de l'aménagement du sol.

Tout d'abord, le rapport entre le droit fédéral et le droit cantonal. Non seulement les cantons doivent faire des plans. Non seulement ils doivent, dans ces plans, distinguer six sortes de territoires définis par le droit fédéral. Mais le découpage de ces territoires doit se conformer aux principes de l'article 1er, 2e alinéa, du projet. Et, si les cantons ne respectent pas ces principes, le Conseil fédéral peut refuser d'approuver leurs plans (art. 47, 2e al., let. a).

Ensuite, le rapport entre le droit cantonal et le droit communal. Sans s'inquiéter du droit constitutionnel des cantons et de la manière dont chaque canton a réglé la surveillance des communes, le projet donne aux autorités cantonales un pouvoir de contrôle extrêmement étendu: elles pourront refuser un plan communal, non seulement s'il est illégal ou s'il procède d'un abus ou d'un excès du pouvoir d'appréciation (ce qui va de soi et qui est admis dans les vingt-cinq cantons), mais encore s'il leur paraît inopportun (art. 36). Ce pouvoir dépasse celui qui est reconnu, aujourd'hui, dans plusieurs cantons.

En résumé, le projet, pris dans la dureté de son texte, met les communes sous la tutelle des cantons et les cantons sous la quasi-tutelle de la Confédération.

Il faut bien voir ce que cela signifie en pratique. Cela signifie;

1° Que si une commune fait un plan d'affectation tout à fait légal, avec des zones à bâtir pour quinze ans, des zones agricoles, des zones de délaçement, etc., le Conseil d'Etat pourra lui dire, même si le droit cantonal ne le lui permet pas, mais parce que notre article 36 l'y autorise: je rejette ton plan, il ne me plaît pas, car la zone à bâtir aurait dû être prévue à l'ouest du terrain de football, pas au nord.

2° Cela signifie que, si le canton de Vaud décide de pousser l'agglomération lausannoise jusqu'à Romanel, la Confédération pourrait lui répondre: votre plan ne respecte pas suffisamment le principe de la décentralisation concentrée qui figure à l'article 1er, 2e alinéa, de notre loi; nous ne l'acceptons pas. Lausanne est trop grande, développez plutôt Echallens.

Voilà qui est nouveau. Et qui pose deux questions, l'une de politique constitutionnelle, l'autre de droit constitutionnel.

Prenez, d'abord, la question de politique constitutionnelle. Elle a pour objet le rapport entre le canton et la commune. Ce rapport est, d'ordinaire, réglé par le droit cantonal. Nous convenons qu'il peut aussi être réglé par le droit fédéral, quand c'est absolument nécessaire à la réalisation d'une tâche nationale. Mais c'est un procédé politiquement discutable, dont on ne devrait pas abuser. Nous trouvons que l'article 36 du projet va loin. Nous ne sommes pas sûr que cette incursion dans la structure intérieure des cantons soit vraiment indispensable. L'explicitation du message ne nous a pas convaincu; un contrôle de la légalité suffit quand il s'agit de faire respecter des principes qui sont eux-mêmes dans une loi. Toutefois, nous ne proposons pas d'amender cet article. Nous demandons simplement qu'il soit tempéré. Vous voulez le contrôle de l'opportunité? Bon, mettez-le à l'article 36. Mais commencez par dire, à l'article 5, que le canton ne substituera pas sans nécessité son appréciation à celle des autorités locales. Si le Tribunal fédéral limite, depuis quelques années, le contrôle de la légalité elle-même (voir les arrêts de Flims et de Malans, des 9 juin 1970 et 18 mars 1971), à combien plus forte raison le législateur

fédéral devrait-il, en même temps qu'il l'institue, limiter le contrôle de l'opportunité. Quand une commune veut construire au nord du terrain de football plutôt qu'à l'ouest, et qu'en cela elle ne viole ni les principes du droit fédéral, ni le plan directeur du canton, on ne voit pas pourquoi nous pousserions l'autorité cantonale à lui chercher des chicanes.

Le rapport entre la Confédération et les cantons pose, lui, une question de droit constitutionnel. Cela me paraît plus grave. Le système qui nous est proposé est au bord de l'inconstitutionnalité et nous vous demandons, pour l'empêcher d'y tomber, de voter l'article 5. C'est vrai qu'il y a quelques années, avec mon collègue M. Jagmetti, de Zurich, nous avons conclu à la constitutionnalité de l'avant-projet. Mais cet avant-projet ne contenait ni le 2e alinéa de l'article 1er, ni aucun texte équivalent.

Aujourd'hui, le système est le suivant: le canton fait un plan. Mais le Conseil fédéral peut, au nom des principes qui sont dans la loi, rejeter ce plan. Quand les principes sont simples et clairs, la sanction du rejet est parfaitement normale. Mais, quand ils sont vagues, le Conseil fédéral peut, pratiquement, substituer son plan à celui des cantons. Or les principes sont simples et clairs, en tant qu'ils définissent, par exemple, les six catégories de territoires de l'urbanisation (art. 11 et ss). Ils sont beaucoup plus vagues, en revanche, lorsqu'ils cherchent à décrire les objectifs de l'aménagement (art. 1er, 2e al.). On peut leur faire dire à peu près ce qu'on veut. Il y a, notamment, plusieurs manières d'entendre la décentralisation concentrée, plusieurs manières de promouvoir l'équilibre entre la ville et la campagne, pour ne pas parler des «conditions d'espace favorables à l'épanouissement de la vie personnelle». Le risque est grand, dès lors, que le Conseil fédéral, aidé de ses experts, substitue à la planification des cantons celle qu'il a préparée lui-même.

Or cette substitution ne serait pas conforme au droit constitutionnel. L'article 22^{quater}, 1er alinéa, qui sert de base à notre loi, ne permet pas à la Confédération de prendre des mesures directes d'aménagement. La Confédération n'a pas le droit de faire des plans, sauf, naturellement, dans les domaines, tels que les voies de communication, où des textes spéciaux l'y autorisent.

L'interprétation que je défends ici découle clairement des travaux préparatoires. Je dis bien: clairement. L'article 22^{quater} n'est pas limpide dans toutes ses parties, loin de là. Mais il y a des choses qu'on peut affirmer, d'autres qu'on peut nier carrément. Voici ma démonstration:

Le Conseil fédéral disait, dans son projet de 1967: «La Confédération peut établir des règles générales sur l'aménagement du territoire et l'utilisation du sol, en particulier sur la création de plans de zones par les cantons.» On le voit, c'était une compétence très large, qui couvrirait évidemment le système qui nous est proposé aujourd'hui. La commission du Conseil des Etats disait encore, en novembre 1968: «La Confédération peut établir les dispositions générales qui sont nécessaires à une utilisation du sol conforme à l'intérêt du pays.» Le Conseil national, lui, ne donnait à la Confédération que la compétence d'édicter des «règles sur un plan de zones» dont le découpage serait l'affaire des cantons. Il n'y avait pas de place pour une planification fédérale.

Puis vint le compromis du mois de décembre 1968, qui conduisit au texte que nous connaissons aujourd'hui. Le Conseil des Etats abandonna l'idée d'une compétence fédérale directe, le Conseil national, en contrepartie, accepta d'étendre la notion de zones et admit que la planification cantonale devrait inclure aussi les transports et l'approvisionnement (on disait «Raumplanung», au lieu de «Zonenordnung»).

Sur le point qui nous occupe, le compromis était, tout compte fait, plus proche de la thèse du Conseil national que de celle du Conseil des Etats et du Conseil fédéral. Voici, par exemple, ce que le président de la commission du Conseil national, M. Jacques Glarner, déclarait au plé-

num dans la séance du 5 mars 1969: «Le compromis consiste en ceci, d'une part, que la compétence législative fédérale, conformément aux décisions antérieures de notre Conseil, demeure manifestement limitée à l'adoption de principes sur la planification et qu'on renonce à une compétence fédérale directe sur l'occupation du sol et l'utilisation du territoire; d'autre part, que la portée de la planification dépasse celle d'un simple plan de zones.» L'évolution est claire: en 1967, la Confédération devait pouvoir régler directement l'utilisation du sol. En 1969, elle ne le peut plus. N'oublions pas, enfin, que l'article 22^{quater} a passé péniblement l'épreuve du vote populaire (285 000 oui contre 225 000 non) et que le résultat n'aurait peut-être même pas été positif, si l'on avait annoncé aux citoyens que le Conseil fédéral et ses experts disposeraient de la grandeur des localités.

La combinaison qu'on nous présente aujourd'hui – articles 1er et 47 – ressemble fort à la restauration d'une compétence directe, qui avait été formellement répudiée par les Chambres en 1968 et 1969. Nous concédons que la notion de «principes» de planification, telle qu'elle a été acceptée par le Parlement, le peuple et les cantons, permet d'aller assez loin. C'est pourquoi nous n'avons pas demandé de supprimer le 2e alinéa de l'article 1er. Mais nous souhaitons que la volonté du constituant soit respectée – quelque opinion qu'on en ait aujourd'hui. Nous ne voulons pas que, par le détour de ces principes et de la procédure d'approbation des plans, la Confédération reprenne subrepticement ce qu'on n'a pas voulu lui donner. Nous pensons que cette déviation peut être empêchée par le nouvel article 5, qui rappellera durablement aux autorités d'application ce que le peuple et les cantons ont décidé il y a quatre ans: que la Confédération ne doit pas, sans une absolue nécessité, substituer son idée de la planification à celle des cantons. En conclusion, nous n'avons pas attaqué le 2e alinéa ou l'article 1er. Nous n'attaquons même pas l'article 36. Nous vous prions seulement d'introduire, par l'adoption de l'article 5, une goutte d'huile dans les rouages délicats du fédéralisme.

Kaufmann: Vielleicht zuerst ein Wort zur deutschen Uebersetzung, die nicht sehr glücklich geraten ist. Zum besseren Verständnis fügen Sie nach dem Wort «Koordination» in der zweituntersten Linie ein Komma ein, damit der Satz verständlich wird.

Ich habe es beim Eintreten gestern erwähnt, dass wir eigentlich im Planungsrecht die Gemeindeautonomie zu Grabe tragen. Erstaunlicherweise tun wir das schlicht und trocken. Ich habe in der Kommission versucht, zu Artikel 9 einen Minderheitsantrag durchzubringen, mit dem ich ein letztes Recht von Gemeindeautonomie zu retten versuchte. Dann hat Herr Bonnard am Schlusse der Kommissionssitzung den vorliegenden Antrag eingebracht, einen Antrag, der weit über meinen Minderheitsantrag zu Artikel 9 hinausgeht, aber diesen Antrag doch im wesentlichen enthält. Ich lege hier allerdings vorab das Gewicht auf das Verhältnis Kanton/Gemeinde, währenddem Herr Bonnard sowohl das Verhältnis Bund/Kanton als auch das Verhältnis Kanton/Gemeinde anvisiert. Ich bitte Sie, diesem Antrag, der das Subsidiaritätsprinzip einführen will, zuzustimmen. Ich glaube, es ist notwendig, dass den Gemeinden ein gewisser Ermessensbereich verbleibt. Ich habe heute gerne der Antwort von Herrn Bundesrat Furgler – zwar noch nicht *expressis verbis*, aber es hat doch so durchgeschimmert – entnommen, dass er sich auch mit diesen Gedanken trägt.

Den Gemeinden ist dieser Ermessensbereich zu belassen, sonst werden sie zu Vollzugsdienern, sie verlieren – Herr Bonnard hat es gesagt – das Interesse an der Planung, die Kreation im Denken und die Initiative. Ein weiteres Moment: Die Gemeinden kennen die örtlichen Verhältnisse am besten. Wie sollen sie aber ihre Kenntnisse anwenden, wenn sie praktisch keinen Ermessensspielraum mehr besitzen? Vorab geht es mir um den Schutz des einzelnen.