

pérature du globe sur les écosystèmes et sur les suites économiques pour la Suisse. Notre pays dispose des moyens institutionnalisés pour financer la recherche (subventionnement des universités, Fonds national, programmes nationaux de recherche). Ces moyens sont disponibles pour tout programme futur, donc également pour un programme sur les climats.

Le président: L'interpellateur est satisfait de la réponse du Conseil fédéral.

89.585

Interpellation der liberalen Fraktion Kompetenzen des Bundes

Interpellation du groupe libéral Limites des compétences tacites de la Confédération

Wortlaut der Interpellation vom 18. September 1989

Die liberale Fraktion des Nationalrates stellt dem Bundesrat die folgenden Fragen:

1. Welche Voraussetzungen müssen nach Ansicht des Bundesrates aufgrund von Artikel 3 der Bundesverfassung erfüllt sein, damit eine ungeschriebene («stillschweigende») Zuständigkeit des Bundes angenommen werden kann?
2. Welche Garantien gedenkt der Bundesrat zu geben, damit die ungeschriebene Zuständigkeit nicht als Vorwand benutzt wird, um das obligatorische Referendum zu umgehen, das für die Zuweisung neuer Kompetenzen an den Bund erforderlich ist?

Texte de l'interpellation du 18 septembre 1989

Le groupe libéral du Conseil national désire poser au Conseil fédéral les questions suivantes:

1. Au vu de l'article 3 de la Constitution fédérale, quelles sont les conditions qui doivent être réunies, aux yeux du Conseil fédéral, pour qu'on puisse admettre une compétence tacite de la Confédération?
2. Quelles garanties le Conseil fédéral entend-il donner pour que l'échappatoire de la compétence tacite ne soit pas utilisé pour éviter le référendum populaire obligatoire qui est nécessaire pour octroyer de nouvelles compétences à la Confédération?

Sprecher – Porte-parole: Leuba

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

L'article 3 de la Constitution fédérale a la teneur suivante: «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale, et, comme tels, ils exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral.»

Pour justifier la compétence législative de la Confédération en matière d'activité extra-scolaire de la jeunesse, le Conseil fédéral s'est référé à une compétence tacite de la Confédération en matière culturelle.

Même si certains auteurs admettent que la Confédération peut, dans certains cas, avoir une compétence tacite, on peut cependant avoir de sérieux doutes là où le souverain a précisément refusé d'accorder des compétences à la Confédération, comme c'est le cas en matière culturelle.

Néanmoins, le danger est grand de voir, dorénavant, l'administration fédérale se prévaloir d'une compétence tacite pour légiférer en s'évitant la procédure lourde, et souvent incertaine quant à son résultat, de la révision constitutionnelle impliquant l'octroi de nouvelles compétences.

Il est dès lors essentiel que le Conseil fédéral précise de ma-

nière claire ce qu'il entend par compétence tacite et quelles sont les limites qu'il fixe pour ne pas vider l'article 3 (et éventuellement l'article 89bis, alinéa 3) de toute valeur.

Il en va du respect de la volonté populaire, du maintien de la démocratie semi-directe et de la souveraineté cantonale, fondements de notre fédéralisme.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates
vom 22. November 1989*

Rapport écrit du Conseil fédéral du 22 novembre 1989

Avec raison, les auteurs de l'interpellation ne mettent pas fondamentalement en question l'existence de compétences tacites de la Confédération. La doctrine la reconnaît d'ailleurs unanimement (P. Saladin, *Kommentar BV*, art. 3, ch. 125, avec d'autres renvois; Y. Hangartner, *Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen*, Bern/Frankfurt a. M. 1974, p. 69, 73; JAAC 1986, 50/II, No 47). Ce n'est pas par hasard que, dans la partie de la phrase «qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral» de l'article 3 Cst., les pères de la Constitution fédérale de 1848 et 1874 ont supprimé le mot «expressément», qui figurait encore dans le Pacte fédéral de 1815 et dans le projet de Constitution de 1833. La nature et les limites des compétences tacites de la Confédération ne sauraient certes être déduites des documents originaux et de la doctrine de l'époque. C'est davantage à partir de cas d'espèces et en fonction des particularités de chaque domaine, ainsi que des actions exigées par les circonstances du moment que, depuis 1848 et sous l'influence manifeste de la doctrine et de la pratique constitutionnelles américaines et allemandes, la Confédération a dégagé des compétences qui ne ressortaient pas de la seule interprétation philologique des textes constitutionnels. Consciente des problèmes que soulève une telle légitimation des compétences, elle s'est toujours imposé d'étroites limites à cet égard. La doctrine répartit les compétences tacites en trois catégories, dont les contours ne sont pas toujours rigides et n'excluent nullement des formes intermédiaires:

- compétences fondées sur la «connexité matérielle» ou «pouvoirs implicites» (Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs), par exemple compétences d'exécution attribuées à des organes fédéraux et contenant implicitement les compétences législatives correspondantes de la Confédération, telles celles qui l'ont amenée à édicter la loi sur les rapports entre les conseils ou la loi sur l'organisation de l'administration;
- compétences fondées sur la «nature des choses» ou «pouvoir inhérents» (Zuständigkeiten kraft Natur der Sache), par exemple l'arrêté fédéral concernant les armoiries de la Confédération suisse;
- compétences fondées sur le droit coutumier (national ou international), par exemple pour l'encouragement, dans l'intérêt national, de la création culturelle et de la sauvegarde du patrimoine culturel.

Cette classification a servi de base à la doctrine et à la jurisprudence des autorités de la Confédération pour développer et perfectionner une pratique qui, sans offrir une sécurité absolue, n'en constitue pas moins une protection très efficace contre une tentative d'é luder le système de répartition des compétences, défini à l'article 3 de la Constitution fédérale. L'exemple dès activités extra-scolaires de la jeunesse montre précisément que le Conseil fédéral se livre chaque fois à un examen approfondi de cette pratique avant de soumettre aux Chambres des projets de loi fondés sur des compétences tacites de la Confédération (cf. JAAC 1986, 50/II, No 41 et 47, et message aux Chambres fédérales, FF 1988 I 777 ss, particulièrement 814 ss). A l'avenir également, le Conseil fédéral n'entend user des compétences tacites de la Confédération qu'avec les précautions et la circonspection que lui commande la sauvegarde de la structure fédéraliste de notre pays. Cet effort doit également se traduire de manière concrète au niveau des «Directives de la technique législative». Il convient en effet de compléter ces dernières de manière à ce que, dorénavant, dans tous les cas d'une compétence non écrite, la base constitutionnelle pour légiférer soit signalée par un préambule exprès et fasse l'objet d'une motivation circonstanciée dans le message.

Le président: Les interpellateurs ne sont que partiellement satisfaits de la réponse du Conseil fédéral.

89.590

**Interpellation der Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei
Bessere Nutzung des Baulandes
Interpellation du groupe
de l'Union démocratique du centre
Meilleure utilisation
des terrains à bâtir**

Wortlaut der Interpellation vom 18. September 1989

Mit dem in der laufenden Session von beiden Räten zu diskutierenden «Sofortprogramm Bodenrecht» kann das Baulandangebot leider nicht vergrössert werden, obwohl der Leerwohnungsbestand die Nachfrage nach Wohnraum bei weitem nicht zu decken vermag, vielerorts eine beträchtliche Wohnungsnot besteht und das sofort verfügbare Bauland ausserordentlich knapp ist. Die vom Bundesrat als flankierende Massnahme in Aussicht gestellte Revision der Raumplanungsverordnung präjudiziert teilweise in fragwürdiger Weise raumplanungs- und bodenpolitische Entscheide, die nach unserem Demokratieverständnis vom Parlament getroffen werden sollten. Sie wird leider ebenfalls kaum rasch zu einer besseren Nutzung des Baugrundes führen, weil damit strukturelle und konzeptionelle Mängel des Raumplanungsgesetzes nicht behoben werden können. Andererseits erscheint es nicht als tunlich, den eidgenössischen Räten sogleich Vorschläge für eine tiefgreifende Revision des Raumplanungsgesetzes zu unterbreiten, ohne vorgängig im Rahmen eines breiten Vernehmlassungsverfahrens das Ausmass der Revisionsbedürftigkeit des Raumplanungsgesetzes und die Zielrichtung einer politisch realisierbaren Gesetzesrevision abgeklärt zu haben. Endlich muss festgestellt werden, dass die Bemühungen des Bundes auf dem Gebiete der Bodenpolitik zum vornherein weitgehend wirkungslos bleiben, wenn die Kantone nicht ihrerseits alles in ihrer Kompetenz Stehende unternehmen, um die Missstände zu bekämpfen. Angesichts des unbestreitbaren und dringenden gesetzgeberischen Handlungsbedarfs wird der Bundesrat um Beantwortung der folgenden Fragen ersucht:

1. Ist der Bundesrat auch der Meinung, dass zusätzlich zur bevorstehenden Revision der Raumplanungsverordnung unverzüglich weitere Massnahmen auf Bundesebene getroffen werden müssen, um das Angebot an sofort verfügbarem Baugrund in der Bauzone zu vergrössern?
2. Teilt der Bundesrat die Auffassung der SVP-Fraktion, dass aus der Revision des Raumplanungsgesetzes und gestützt auf die Vorarbeiten der Expertenkommission Jagmetti jene Bereiche herausgelöst und zum Gegenstand einer besonderen, dringlich zu behandelnden Vorlage gemacht werden sollten, die eine notwendige Ergänzung des «Sofortprogramms Bodenrecht» bilden, politisch konsensfähig sind und vernünftigerweise nicht durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg, sondern durch den Gesetzgeber verabschiedet werden müssen?
3. Ist der Bundesrat in diesem Sinne bereit, den eidgenössischen Räten bis spätestens zur Frühjahrssession 1990 eine Vorlage über die bessere Nutzung des Baugrundes zu unterbreiten, die namentlich unter Verstärkung der Rechte der Grundeigentümer eine zeitgerechte Erschliessung der Bauzonen sicherstellt, wirksame Massnahmen gegen die Baulandhortung enthält, eine bessere Nutzung der Bauzone und der vorhandenen Bausubstanz fördert und den Vollzug der Nutzungsplanung durch die Kantone im Interesse der Rechtssicherheit vereinfachen und straffen soll?

Texte de l'interpellation du 18 septembre 1989

Les mesures urgentes de droit foncier examinées actuellement par les deux Chambres ne sauraient malheureusement augmenter l'offre de terrains à bâtir, bien que le taux de logements vacants ne puisse de loin répondre à la demande de locaux d'habitation, qu'il y ait pénurie en maints endroits, et que le terrain à bâtir immédiatement disponible soit extrêmement rare.

La révision de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire annoncée par le Conseil fédéral comme mesure d'appoint préjugerait fâcheusement les décisions politiques en matière d'aménagement du territoire et d'utilisation du sol que devrait prendre le Parlement, en vertu de notre conception de la démocratie. Une telle révision ne pourrait d'ailleurs guère assurer rapidement un meilleur usage du terrain à bâtir car elle ne corrigerait nullement les défauts structurels et conceptuels de la loi sur l'aménagement du territoire.

D'autre part, il ne paraît pas judicieux de soumettre aux Chambres des propositions tendant à une révision approfondie de cette loi sans avoir procédé auparavant à une large consultation portant sur la nécessité de cette révision et sur des objectifs qui soient politiquement réalisables?

Enfin, il faut constater que les efforts de la Confédération en matière de politique foncière sont condamnés d'avance à rester largement sans effet si les cantons n'entreprennent pas tout ce qui est de leur compétence pour combattre les déséquilibres actuels.

Vu l'incontestable nécessité de mesures législatives urgentes, le Conseil fédéral est prié de répondre aux questions suivantes:

1. Pense-t-il aussi qu'outre la révision annoncée de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire, la Confédération doit prendre promptement d'autres mesures pour accroître l'offre de terrains immédiatement disponibles dans la zone à bâtir?
2. Partage-t-il l'avis du groupe UDC, à savoir qu'il conviendrait de sortir certains points du cadre de la révision de la loi sur l'aménagement du territoire, conformément aux travaux préliminaires de la commission d'experts Jagmetti; il s'agirait de points devant compléter les mesures urgentes de droit foncier et pour lesquels un consensus politique est possible, qui seraient traités dans un projet séparé à soumettre d'urgence au Parlement et non réglés par voie d'ordonnance par le Conseil fédéral.
3. Est-il disposé en ce sens à soumettre aux Chambres, d'ici à la session de printemps 1990, un projet visant à une meilleure utilisation du terrain à bâtir et qui tout en renforçant les droits des propriétaires fonciers, permette notamment une prompt viabilisation des zones à bâtir, contienne des mesures efficaces contre la thésaurisation du terrain et du volume bâti existant, et, enfin, simplifie et facilite l'élaboration des plans d'affectation par les cantons, assurant une meilleure sécurité du droit?

Sprecher – Porte-parole: Wyss William

Schriftliche Begründung – Développement par écrit

Die Urheberin verzichtet auf eine Begründung und wünscht eine schriftliche Antwort.

Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 27. November 1989

Rapport écrit du Conseil fédéral du 27 novembre 1989

1. Zusätzliche Massnahmen auf Gesetzesesebene: Der Bundesrat teilt die Beurteilung der Interpellanten, wonach Bemühungen des Bundes auf dem Gebiete der Bodenpolitik weitgehend wirkungslos bleiben, wenn die Kantone und Gemeinden nicht ihrerseits alles in ihrer Kompetenz Stehende unternehmen. Mit der Revision der Raumplanungsverordnung konnten einzig Massnahmen zur Verfügungmachung von Bauland eingeleitet werden. Darum hat der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement beauftragt, eine Revision des Gesetzes an die Hand zu nehmen. Diese Arbeiten haben mit dem Entwurf Jagmetti einen vorläufigen Abschluss gefunden. Der Expertenentwurf, der auch Vorschläge im Zusammen-

Interpellation der liberalen Fraktion Kompetenzen des Bundes

Interpellation du groupe libéral Limites des compétences tacites de la Confédération

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	V
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	15
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.585
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.12.1989 - 08:00
Date	
Data	
Seite	2267-2268
Page	
Pagina	
Ref. No	20 018 135

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.