

de Dardel, David, Dormann, Dreher, Ducret, Fasel, Fischer-Hägglingen, Fritschi Oscar, Giezendanner, Giger, Grossenbacher, Hämmerle, Heberlein, Hess Peter, Iten Joseph, Jaeger, Keller Rudolf, Kern, Lepori Bonetti, Leu Josef, Maspoli, Matthey, Mauch Ursula, Maurer, Mühlemann, Nabholz, Narbel, Neuenschwander, Pidoux, Raggenbass, Reimann Maximilian, Robert, Rohrbasser, Ruffy, Savary, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schnider, Schwab, Schweingruber, Spielmann, Steiger Hans, Steinegger, Strahm Rudolf, Stucky, Suter, Thür, Tschäppät Alexander, Tschopp, Tschuppert Karl, Wanner, Wick, Wyss Paul, Zbinden, Ziegler Jean, Zisyadis, Züger, Zwygart (79)

Präsidentin, stimmt nicht – Présidente, ne vote pas:
Haller

(1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

91.045

**Natur- und Heimatschutz.
Änderung des Bundesgesetzes
Protection de la nature et du paysage.
Révision de la loi fédérale**

Différences – Divergences

Siehe Jahrgang 1993, Seite 2089 – Voir année 1993, page 2089

Beschluss des Ständerates vom 10. März 1994
Décision du Conseil des Etats du 10 mars 1994

**A. Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz
A. Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage**

Art. 12 Abs. 1, 2bis, 3, 6

Antrag der Kommission

Abs. 1

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Epiney, Chevallaz, Scherrer Jürg)

Festhalten

Abs. 2bis, 3

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 6

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Misteli, Brügger Cyrill, Jeanprêtre)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Chevallaz

Abs. 1

Festhalten und zusätzlicher Satz:

Das Beschwerderecht der Gemeinden bleibt vorbehalten.

Art. 12 al. 1, 2bis, 3, 6

Proposition de la commission

Al. 1

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Epiney, Chevallaz, Scherrer Jürg)

Maintenir

Al. 2bis, 3

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 6

Majorité

Maintenir

Minorité

(Misteli, Brügger Cyrill, Jeanprêtre)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Chevallaz

Al. 1

Maintenir et ajouter la phrase suivante:

Le droit de recours des communes demeure réservé.

Art. 12a

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Misteli, Brügger Cyrill, Jeanprêtre)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Eventualantrag Nabholz

(falls der Antrag der Mehrheit obsiegt)

Abs. 1bis (neu)

In Verfahren nach Artikel 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung ist für Vorhaben, die keiner Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 9 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 unterliegen, die beabsichtigte Verfügung anzuzeigen.

Art. 12a

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Misteli, Brügger Cyrill, Jeanprêtre)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition subsidiaire Nabholz

(en cas d'adoption de la proposition de la majorité)

Al. 1bis (nouveau)

Au cours de la procédure d'autorisation prévue à l'article 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, la décision envisagée concernant des projets non soumis à une étude d'impact sur l'environnement aux termes de l'article 9 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement doit être publiée.

Art. 12 Abs. 1 – Art. 12 al. 1

Baumberger Peter (C, ZH), Berichterstatter: Wir sind bei der Beratung der Differenzen der Natur- und Heimatschutzgesetzrevision. Sie wissen, dass der Ständerat die von unserem Rat als Zweitrat seinerzeit geschaffenen zahlreichen Differenzen bei der inhaltlichen Umschreibung des Moorlandschaftschutzes, also bei der Umsetzung des Rothenthurm-Artikels in das NHG, insofern beseitigt hat, als er unseren Vorschlägen inhaltlich zugestimmt hat.

Differenzen sind beim Verfahren verblieben und stehen heute in drei Punkten zur Debatte, nämlich:

Artikel 12: Unser Rat hat seinerzeit die sogenannte Teilkantonalisierung oder Teilföderalisierung beschlossen. Artikel 12a: Differenz beim Zeitpunkt des Verfahrenseintrittes. Es geht um die Frage, ob vor oder erst nach der erstinstanzlichen Verfügung eingetreten werden muss.

Artikel 12c: Der seinerzeit erst im Rat gestellte Antrag Maitre wollte das Beschwerderecht bei Objekten von öffentlichem Interesse ausschliessen.

Unsere Kommission hat sich am 19. April, im Beisein von Frau Bundesrätin Dreifuss, einlässlich mit diesen Differenzen befasst. Ich werde bei den einzelnen Anträgen – es liegen ja Minderheitsanträge und zum Teil Einzelanträge vor – auf die Einzelheiten zurückkommen. Aber generell, zu Ihrer Orientie-

rung: Der Antrag auf Ausschluss des Beschwerderechtes bei Objekten von öffentlichem Interesse wurde nicht nur seinerzeit im Ständerat verworfen – dort sogar einstimmig –, sondern auch mit grosser Mehrheit in der Kommission.

Was die anderen beiden Differenzen angeht, Zeitpunkt des Verfahrenseintrittes bzw. Teilkantonalisierung, wie ich das mit Stichworten benennen möchte, so hat, wie der Ständerat, auch Ihre Kommission zwar keinen rechtlichen, aber einen politischen Zusammenhang zwischen diesen beiden Artikeln gesehen.

Ihre Kommission schlägt Ihnen eine sachlich und politisch vertretbare sogenannte Paketlösung vor. Sie hat nämlich mit 16 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen einerseits auf die Teilkantonalisierung verzichtet, entsprechend den dringenden Begehren, die seitens der Verbände und in der Öffentlichkeit gestellt wurden, und sie hat andererseits am früheren Verfahrenseintritt festgehalten. In der Kommission hat sich auch Frau Bundesrätin Dreifuss diesem Vorgehen, bei dem beide Seiten etwas geben, anschliessen können.

In diesem Zusammenhang zu beachten ist auch, dass die Teilkantonalisierung in diesem Rat eine relativ schwache Mehrheit gefunden hat, der frühere Verfahrenseintritt hingegen mit 91 zu 55 Stimmen seinerzeit klar gutgeheissen wurde. Dieser frühere Verfahrenseintritt entspricht der präzisierten ursprünglichen Bundesratslösung und auch jener Lösung, welcher der Ständerat zunächst zugestimmt hat. Es ist daher zu hoffen, dass der Ständerat diesem Paket auch zustimmen kann.

Ein Problem stellt sich bei dieser Paketlösung: dass wir aus verfahrensrechtlichen Gründen in diesem Rat nicht gemeinsam über diese beiden Differenzen abstimmen können. Es ist klar, dass dies nicht möglich ist – ich habe mich beim Generalsekretariat vergewissert, dass ich da mit meiner Meinung nicht allein bin –, denn wir haben ja Minderheitsanträge, und über diese muss ohnehin separat abgestimmt werden.

Ich möchte daher namens der Kommissionsmehrheit, welche das Paket geschnürt hat, an Ihre Loyalität appellieren – an die Loyalität beider Seiten, je an die Partisanen der jeweiligen Anträge –, sich trotz separater Abstimmung für das gemeinsam erreichte Ziel stark zu machen und in beiden Fällen im Sinne der Kommission zu entscheiden, auch wenn das Ihre jeweiligen Sympathien nicht immer trifft.

Eine kurze Bemerkung zu diesem Gesamtpaket: Die Vorschläge Ihrer Kommission respektieren das Beschwerderecht der Verbände auch im Sinne des Briefes des Schweizer Heimatschutzes, welchen Sie gestern erhalten haben und welcher besagt, man möge doch die Substanz dieses Beschwerderechtes erhalten. Wir erhalten diese Substanz, sind aber der Meinung, dass mit diesem Paket – unter auch für die Verbände zumutbaren Auflagen – dank dem früheren Verfahrenseintritt eine Verminderung der Rechtsmittel und damit Kostenersparnisse erreicht werden sollten.

Wenn es uns so gelingt, ein referendumsfreies Inkrafttreten des revidierten NHG zu erreichen – wie es in unserer Kommission von seiten der Verbände mehr oder weniger klar in Aussicht gestellt wurde –, so kann, ich glaube, das ist entscheidend, eben mit dem baldigen Inkrafttreten des NHG ein Schutz der Moorlandschaften im Einvernehmen mit der betroffenen Bevölkerung erreicht werden. Der auf die Länge für die Grundeigentümer und die Bewirtschafter unzumutbare Zustand der Direktanwendung des Rothenthurm-Artikels wird damit abgelöst.

Es interessiert gewiss manchen von Ihnen, namentlich die Vertreter der Moorlandschaftskantone, wo wir heute stehen. Ihre Kommission hat einmal mehr vom Buwal einen Bericht verlangt; es ist der Bericht vom Mai 1994 über den Stand der Differenzbereinigung. Ich möchte Ihnen nur wenige grundsätzliche Bemerkungen daraus vortragen:

«Die Perimeterbereinigung ist inzwischen in allen Kantonen entweder im Gange oder abgeschlossen. 77 der 112 Moor- oder Teilmoorlandschaften sind bereinigt. Die noch nicht bereinigten befinden sich vor allem in den Kantonen Bern und Graubünden.» Ich erinnere daran, dass dies die beiden Kantone sind, welche der Aufforderung der Urek nicht nachgekommen sind, sich parallel zur Gesetzesberatung um die Bereinigung der Moorlandschaften zu bemühen. Wir lesen am

Schluss: «Wir gehen davon aus, dass bis zum Jahresende die Perimeter aller Moorlandschaften weitgehend ohne verbleibende Differenzen bereinigt sind.» Das haben wir angestrebt, und so kann anschliessend die Moorlandschaftsverordnung erlassen werden, und zwar bis Ende 1995. Dies ist der Stand der Dinge.

Wir können also damit rechnen, dass die hängigen Standesinitiativen – es sind mehrere, und zwar aus den Kantonen Obwalden, Schwyz, Graubünden, Nidwalden und Zug – hinfällig werden und dass auch die entsprechenden Vorstösse – ich erinnere an die Motion unseres Ratskollegen Schnider, an die parlamentarische Initiative unseres Ratskollegen Blatter, auch an die Motion der Urek des Nationalrates – zurückgezogen werden können, sobald man sieht, dass die Sache tatsächlich bereinigt ist. Ich möchte die Präsidentin daher bitten, über die Motion der Urek – entgegen der Traktandierung – jetzt nicht abstimmen zu lassen. Was mit ihr geschieht, hängt davon ab, ob das NHG tatsächlich bereinigt ist.

Noch eine Bemerkung zum Vorgehen, bevor wir zu den einzelnen Anträgen kommen: Sie finden zu Ziffer II (Seite 10 der Fahne) eine Menge weiterer Minderheitsanträge. Diese Minderheitsanträge zum Bundesgesetz über die Fuss- und Wanderwege und zum Umweltschutzgesetz kann man nicht isoliert betrachten. Sie stehen mit dem in Zusammenhang, was wir im Natur- und Heimatschutzgesetz beschliessen. Es sind einfach die analogen Anwendungen.

Ich schlage Ihnen vor, mit den Abstimmungen zu Artikel 12 und Artikel 12a auch über die Minderheitsanträge zum Gesetz über die Fuss- und Wanderwege und zum Umweltschutzgesetz zu entscheiden darüber nicht mehr separat abzustimmen.

Insgesamt bitte ich Sie, der Mehrheit der Urek zuzustimmen, und zwar der Kombination: Verzicht auf Teilkantonalisierung einerseits, Zustimmung zum früheren Verfahrenseintritt andererseits. Die Urek hat sich – mit politischer Weisheit und in gegenseitigem Entgegenkommen – dazu entschlossen, und dies deutlich mit 16 zu 3 Stimmen. Ich bitte Sie, das auch zu honorieren.

Jeanprêtre Francine (S, VD), rapporteur: Votre commission s'est penchée sur les divergences concernant les articles 12, 12a et 12c, ayant trait au droit de recours des organisations.

De façon résumée, on peut dire que le Conseil national avait accepté, à l'article 12 alinéa 1er, le principe de la cantonalisation partielle, soit la désignation des organisations par le Conseil fédéral, dans les trois cas prévus aux lettres a, b et c: les objets d'importance nationale, les projets concernant plusieurs cantons et les décisions prises par une autorité fédérale; les autres cas étant déterminés par les cantons.

Au sujet des voies de droit, le Conseil national avait aussi souhaité et accepté, à l'article 12a, le principe de l'intervention des intéressés très tôt dans la procédure, alors que le Conseil des Etats laissait davantage de temps pour se manifester et n'imposait pas de couperet si une opposition n'avait pas été faite comme le prévoit la version du Conseil national. Pour le Conseil des Etats, le recours est déterminant pour marquer la suite de la procédure.

De fait, le Conseil des Etats, et cela est valable pour l'article 12c (proposition Maitre, lors de notre premier débat) qui a été clairement rejeté, est resté sur ses positions et a maintenu lignes et traditions.

A l'article 12, il a souhaité, comme le Conseil fédéral, que la situation actuelle soit confortée. Du moment que la législation fédérale s'applique sur l'ensemble de la Suisse, le droit de recours et la désignation des organisations doivent aussi être de la compétence de la Confédération. Le Conseil des Etats a estimé que la solution de la cantonalisation partielle était compliquée et ouvrait la porte à l'arbitraire. De plus, les organisations interviennent de façon judicieuse et pondérée – cela a aussi été plus d'une fois souligné – en faveur de la nature, dont elles sont les principales avocates.

Une vaste discussion a eu lieu en commission, dont je ne reprendrai pas, bien sûr, toute l'argumentation du premier débat; M. Baumberger vous a donné quelques éclaircissements à ce sujet. Nous avons toutefois souhaité traiter d'abord

l'article 12a, les voies de droit, pour savoir à quel moment les organisations devaient intervenir dans la procédure. Certains voyaient toutes les vertus d'intervenir très tôt afin de parfaire les décisions de première instance en mettant tous les arguments sur la table, cette procédure ayant un caractère de prévention de conflits. Les autres maintenaient que cette manière de faire, qui obligeait les opposants à se manifester trop tôt, sous peine de perdre leur droit de recours, alourdissait la procédure et chargeait excessivement, au plan administratif, les organisations par rapport à la spécificité des cas et à leur proportion; je fais allusion, notamment, à l'article 24 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire.

Comme les positions étaient aussi figées à l'article 12 qu'à l'article 12a, l'idée a surgi de négocier – cette décision a été acquise par 16 voix contre 3 et avec 3 abstentions – un paquet où chacun ferait des concessions par gain de paix. Nous avons ainsi, dans ce paquet, l'article 12 alinéas 1er et 3 dans la version du Conseil des Etats et les articles 12 alinéa 6 et 12a dans la version du Conseil national. Il reste cependant pour chacun de ces articles les propositions de deux petites minorités.

Bien que j'appartienne à l'une d'entre elles, je vous engage, au nom d'une large majorité de la commission, à adopter les articles 12 et 12a dans l'esprit du paquet négocié, ficelé après des concessions réciproques par les deux parties de la commission. Pour des raisons formelles, on ne votera pas ici sur ce paquet, mais sur chaque article séparément. Ces modifications entraîneront également celles des articles 55 de la loi sur la protection de l'environnement et 14 de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre. Un mot tout de même, à ce stade, au sujet de l'article 12c. Notre étonnement est grand de voir revenir cette proposition de supprimer les droits de recours pour les objets déclarés d'utilité publique, comme lorsque vous aviez accepté la proposition Maitre. En effet, c'est à l'unanimité de la commission du Conseil des Etats, puis du Conseil lui-même, qu'elle a été repoussée quasi sans discussion, pour le motif évident qu'elle n'est pas, notamment, dans l'esprit du mandat constitutionnel de protection de la nature et du paysage et que, de plus, l'autorité publique n'est pas infaillible.

C'est par 19 voix sans opposition et avec 1 abstention, sans discussion même, que votre commission s'est prononcée, M. Epiney ayant lui-même qualifié cette proposition d'excessive et proposant, dès lors, son rejet. Avec de tels scores, il devient fort problématique de défendre une telle proposition, rôle qu'assume aujourd'hui, en l'occurrence, M. Friderici Charles, mais je pense qu'il aura une excellente argumentation.

Pour l'instant, je vous invite, comme le président de la commission, à suivre les propositions de la majorité de votre commission.

Epiney Simon (C, VS), porte-parole de la minorité: La proposition de minorité que je défends ici consiste à reprendre la décision de notre Conseil, prise voici plus de six mois. Depuis lors, vous l'avez entendu, ce compromis raisonnable est sacrifié par certains d'entre vous sur l'autel des marchandages fomentés par certains représentants de la majorité bourgeoise qui craignent, à tort, un référendum à l'encontre des dispositions laxistes, voire contraires au contenu de l'initiative de Rothenthurm, que notre commission a adoptées.

Le principe de désinformation a fait dire à certains que la décision de notre Conseil constitue une cantonalisation du droit de recours. Je m'inscris en faux contre cette interprétation. Que contient en réalité cet article 12? D'une part, il maintient intégralement la substance du droit de recours pour tous les objets d'importance nationale. En d'autres termes, tous les projets d'une certaine importance tombent sous le coup de l'article 12, et je vous défie de trouver un seul exemple, durant ces dernières années, dans lequel, avec notre proposition, les organisations de droit fédéral auraient été privées de leur droit de recours pour des projets importants. Cette campagne d'«offuscation» de certains milieux est dès lors injustifiée et cache manifestement un certain nombre d'intérêts.

D'autre part, pour les autres objets d'importance cantonale et locale, non seulement les organisations cantonales re-

connues par le droit cantonal, mais encore les organisations fédérales implantées dans les cantons continueront à bénéficier du droit de recours. C'est dire que la décision de notre Conseil était, avant tout, un signal d'encouragement en direction de l'économie et un signal d'avertissement aux rares, je dis bien aux rares, organisations qui abusent de leur privilège de pouvoir paralyser un projet, sans aucune sanction, en régnant en maîtres sur le dédale des procédures.

La décision de notre Conseil n'a rien de révolutionnaire ni de provocant. Faut-il préciser que le droit de recours n'est pas généralisé ou illimité dans notre législation? Je vous rappelle que notre Conseil a même refusé l'octroi du droit de recours aux organisations dans plusieurs lois, dont la loi fédérale sur la protection des animaux. Dès lors, à vous qui êtes les représentants des milieux de la chimie et de la pharmacie, je dis qu'il ne faudra pas se lamenter si, dans peu de temps, certains d'entre nous viendront avec une proposition généralisant le droit de recours, y compris en matière de protection des animaux. Il ne faudra pas s'étonner si, à force de tracasseries administratives, certaines de nos industries iront à nouveau s'implanter à l'étranger. Si vous désirez un droit de recours généralisé, eh bien vous l'aurez!

Ensuite, faut-il encore rappeler ici que la décision de notre Conseil respecte parfaitement la systématique du droit de recours en matière d'environnement? Je vous rappelle qu'à l'article 55 de la loi sur la protection de l'environnement le droit de recours des organisations est déjà limité aux seuls objets qui sont soumis à l'étude d'impact. Notre proposition est donc logique, elle s'inscrit parfaitement dans la systématique de notre législation. Et les organisations nombreuses – plus de 90 pour cent – qui font bien leur travail n'ont absolument rien à craindre de notre proposition. En revanche, les rares organisations intégristes, qui sont devenues expertes en procédure, qui prônent la croissance zéro et manipulent l'information, auront peut-être, elles, à craindre de ne plus pouvoir continuer à imposer des vues dogmatiques que ne leur a pas accordées le suffrage universel. Mais ces organisations méritent notre considération, elles ne font que respecter la loi et utilisent avec habileté le sens de la communication.

C'est vrai qu'à la lecture de certains chiffres les moyens à disposition de certaines organisations sont impressionnants. Je rappelle que le Parti radical-démocratique (PRD) et le Parti démocrate-chrétien (PDC) ont un budget de 1,9 million de francs par année, qu'ils ont 11 et 12 collaborateurs chacun, que l'Union démocratique du centre (UDC) a un budget de 1 million de francs et 8 collaborateurs, que le Parti socialiste suisse (PSS) a un budget annuel pour 1993 de 3 millions de francs avec 14 collaborateurs, alors que Greenpeace a un budget pour 1993 de 9,9 millions de francs avec 26 collaborateurs, soit un budget cinq fois plus élevé que le PDC ou le PRD, et le WWF un budget annuel de 15,7 millions de francs et 120 collaborateurs, soit huit fois plus que le budget du PDC ou du PRD.

La proposition de notre Conseil est raisonnable, parce qu'elle ne vise que les cas bagatelles. Dès lors, nous déclarons à nos collègues alémaniques, notamment ceux du milieu paysan et du milieu industriel: «Les Romands vous adressent un message très clair. Notre économie est à bout de souffle, elle est sacrifiée sur l'autel de la majorité et des égoïsmes. Votre crédibilité à respecter la sensibilité de vos collègues romands est en jeu en tombant dans le seul piège du marchandage. Ce pays généralise la pratique du hara-kiri. Il sera trop tard pour se lamenter lorsqu'il n'y aura plus personne sur le front de l'économie. L'horizon européen nous a été bouché, soit! Nous respectons votre sensibilité, en revanche nous ne saurions pas comprendre votre mépris à respecter notre sensibilité ainsi que votre refus à insuffler des bouffées d'air, sur un plan purement psychologique, dans l'économie.»

Je vous invite dès lors à soutenir la proposition de la minorité, mais avec la proposition d'amendement Chevallaz à laquelle nous nous rallions.

Chevallaz Olivier (R, VD): Durant les années de prospérité, les autorités et les citoyens ont parfois négligé l'aspect qualitatif et écologique du développement. Les organisations de protec-

tion de l'environnement ont joué, dans l'ensemble, un rôle essentiel au niveau de la prise de conscience de la nécessité de préserver le milieu vital. Il faut leur en rendre hommage. Tout le monde, ou presque, est aujourd'hui acquis au principe de la protection de l'écosystème. Les médias apportent largement leur contribution en diffusant à leurs lecteurs, auditeurs, ou télé-spectateurs une masse d'informations favorables à l'environnement, sensibilisant ainsi chacune et chacun.

Le législateur a développé une législation que nous n'avons pas crainte de qualifier de «tentaculaire», une véritable jungle de réglementations, de limitations et de contraintes qui pèsent lourdement sur le citoyen ou sur l'entrepreneur, au sens large du terme, provoquant, en quelque sorte, le sentiment très net que les services fédéraux pratiquent une sorte d'autoalimentation.

A titre d'exemple, pour la réalisation de lignes électriques à très haute tension, il s'agit de la vérifier au travers d'une quinzaine de lois fédérales, qui sont applicables, qui vont de celle concernant les installations électriques à faible et fort courant, en passant par l'aménagement du territoire, à la législation sur les forêts, la pêche, les chemins de fer, etc., sans tenir compte encore des lois cantonales et des règlements communaux. Dans ce labyrinthe de lois, sur ce véritable parcours d'obstacles – ou «steeple-chase», si vous préférez – réservé souvent, pour ne pas dire exclusivement, aux spécialistes des procédures, le fonctionnement de nos institutions est enrayé.

Notre pays est en train de se sacrifier sur l'autel du perfectionnisme et, parfois – il faut l'admettre –, de la démission collective de l'autorité. La nature – et c'est un bien, à la base – est largement protégée dans notre pays par la législation, par les partis écologistes, par les nombreux écologistes des autres partis, par les droits de recours des privés, des cantons et du Département fédéral de l'intérieur. Ajoutons encore la condition imposée de devoir soumettre à des études d'impact tout projet d'envergure, certifiant ainsi la qualité, et la qualité écologique d'un projet.

Actuellement – il faut le reconnaître – les projets, les projets d'envergure tout particulièrement, font défaut. Les seuls qui pourraient être réalisés sont entravés par notre système qui fait la part belle aux extrémistes. La proposition de minorité Epiney – qui est, rappelons-le, la décision du Conseil national – est une bonne proposition. Vous l'aviez estimée comme telle, vous n'avez certainement pas changé d'avis. Elle maintient tous les droits de recours pour les projets d'envergure et elle ne limite les droits que pour les projets de peu d'importance. Des représentants des milieux écologistes, dans les partis bourgeois, ont dramatisé à tort cette proposition sans aucun motif valable, à nos yeux, car ces organisations ne sont pas touchées par la révision.

Nous pouvons, en outre, affirmer qu'à deux exceptions près, infiltrées ou sensibilisées par celles et ceux qu'on qualifie d'extrémistes, les autres associations n'abusent pas du droit de recours. Non seulement ces associations conservent leur droit de recours pour les objets essentiels, c'est-à-dire d'importance nationale, mais encore le droit cantonal leur conservera leur droit à condition qu'elles soient implantées ou établies, et coutumières des problèmes d'environnement. Avec ma proposition, j'ai bien voulu marquer dans la proposition de minorité Epiney, que les communes conservent pleinement leur droit de recours reconnu par la jurisprudence.

Je vous invite donc à voter en faveur de ma proposition, soit la proposition de minorité Epiney assortie de ma proposition d'amendement en faveur du droit de recours des communes.

Rutishauser Paul (V, TG): Obwohl Sie auf der Fahne beim Minderheitsantrag Epiney keinen Namen von Urek-Mitgliedern aus der SVP-Fraktion finden, hat sich unsere Fraktion grossmehrheitlich für Festhalten an der nationalrätlichen Fassung ausgesprochen. Das heisst, die grosse Mehrheit unserer Fraktion wird bei Artikel 12 Absätze 1 bis 5 der Mehrheit zustimmen.

Zu dieser Haltung dürften grundsätzliche Überlegungen geführt haben: Schlechte Erfahrungen mit Verbandsbeschwerden, welche zu grossen Verzögerungen geführt haben und dadurch massive Kostensteigerungen verursachten, wurden

als Begründung aufgeführt. In einer Zeit, wo Deregulierung und eine Straffung der Bewilligungsverfahren notwendig sind, kann diesem Begehren mit dem Minderheitsantrag besser Rechnung getragen werden. Das ist die Meinung der Mehrheit unserer Fraktion.

Wir Urek-Mitglieder, welche an den Kommissionsverhandlungen teilgenommen haben, wo die verhärteten Fronten durch den Kompromiss aufgeweicht werden konnten, indem über die Artikel 12 und 12a zusammen abgestimmt worden ist, werden im Interesse einer baldigen Inkraftsetzung des Natur- und Heimatschutzgesetzes mit der Mehrheit stimmen.

Wenn wir dieses Gesetz im Sinne der Kommissionsmehrheit verabschieden, so kann in bezug auf eine vernünftige Handhabung des Moorschutzartikels, wie er aus der Rothenthurm-Initiative hervorgegangen ist, doch einiges erreicht werden. Dazu brauchte aber ein Entgegenkommen von beiden Seiten. Bei den Artikeln 12a und 12c wird sich unsere Fraktion dem Ständerat anschliessen.

Rebeaud Laurent (G, GE): Je n'avais pas l'intention d'intervenir sur ce point, tant il est vrai que le débat a eu lieu et que tous les arguments sont connus.

L'intervention de M. Epiney m'oblige à vous infliger quelques minutes de discours non prévues parce qu'on ne peut pas laisser passer comme tel le discours de M. Epiney.

Je ne reviens pas sur le fond. Je dis simplement que M. Epiney s'est cru autorisé, au nom de la Suisse romande, à faire un appel à la compréhension chez les Suisses alémaniques. Je n'aurai pas ce front, mais je ne suis pas d'accord avec lui. Et, en tant que Romand, je me sens le droit de faire appel à la sagesse de l'ensemble de ce Conseil – Suisses romands et Suisses alémaniques confondus – pour qu'il s'en remette, au sujet de l'article 12, à la décision de la majorité de la commission.

Monsieur Epiney, vos propos sur certaines organisations – que d'ailleurs vous ne nommez pas –, qui auraient pour vocation d'empêcher l'économie de fonctionner, et d'autres organisations – que vous ne nommez pas davantage –, qui seraient sages et raisonnables et auxquelles on pourrait faire confiance, sont parfaitement inadmissibles. Je suis membre de Greenpeace, je suis membre de l'ATE, de la Ligue suisse pour la protection de la nature et du WWF. A quel titre suis-je raisonnable, Monsieur Epiney, et à quel titre suis-je un empêcheur camouflé de laisser fonctionner l'économie suisse? Si on veut porter des accusations aussi graves, qui consistent à dire que certaines organisations, sous couvert de la défense de l'intérêt général, ont en réalité pour but de miner ce pays, il faut les nommer. J'aimerais bien que vous le fassiez.

Maintenant, vous avez lu comme moi la lettre d'EOS, cet espèce d'amalgame stupide qui compare les effectifs du Vorort, du WWF et leurs budgets de fonctionnement respectifs pour indiquer qu'une organisation – là, cela ne peut être que le WWF; c'est la plus grande – est plus puissante que le Vorort que le Parti socialiste suisse. Du point de vue intellectuel, c'est également d'une malhonnêteté inadmissible. Il y a au WWF des gens qui sont payés pour créer du matériel pédagogique. Il y a au WWF des gens qui sont payés pour organiser des camps de jeunesse en été. Ils sont évidemment tous inclus dans le budget de fonctionnement. Ce genre d'amalgame, qui consiste à faire croire que des organisations sont puissantes, alors qu'elles fonctionnent presque exclusivement sur les cotisations de leurs membres et sur le bénévolat, y compris d'un certain nombre de leurs avocats – même en Valais, Monsieur Epiney; vous le connaissez, il n'y en a qu'un –, est vraiment tordu du point de vue intellectuel et inadmissible du point de vue politique. C'est pour ça que j'ai dû prendre la parole. Vous m'en excuserez. Et j'espère bien que vous viendrez apporter les précisions que je vous ai demandées.

Wiederkehr Roland (U, ZH): Herr Epiney, Sie unterliegen einem gewaltigen Irrtum, wenn Sie glauben, mit Ihrem Minderheitsantrag könnten Sie das Beschwerderecht eindämmen. Das können Sie mit Ihrem Antrag nicht erreichen. Wir haben in der Kommission aufgezeigt, was das heissen würde. Es brächte nämlich nur eine elende Bürokratisierung statt einer Deregulierung.

Ich wiederhole, was ich in der Kommission erläutert habe: Bei Zustimmung zu Ihrem Antrag würden die Umweltverbände gezwungen, in sämtlichen Kantonen eigene Vertretungen zu errichten. Denn die Kantone können die Umweltverbände mit Beschwerderecht bestimmen, und wenn es in einem Kanton noch keinen WWF oder keinen Bund für Naturschutz usw. gibt, müsste man dort eine solche Organisation errichten. Man müsste sie sogar von den Zentralen der Umweltverbände aus alimentieren, d. h., die Organisationen würden dadurch gestärkt. Nun könnte es ja im Interesse eines Umweltschützers sein, dass überall in den Kantonen starke Umweltorganisationen vorhanden sind, aber das geht ins Geld. Deshalb habe ich kein Interesse daran, Geld für eine überflüssige Bürokratisierung auszugeben.

Sie schneiden sich mit Ihrem Antrag ins eigene Fleisch. Ich habe in der Kommission gesagt: Wenn es später heissen sollte, nun hätten wir erst recht eine – unerwünschte – Flut von Einsprachen, so hätten wir das dem Antrag Epiney zu verdanken, weil er die Umweltorganisationen dazu zwingt. Ich bitte Sie also, den Antrag der Minderheit Epiney abzulehnen.

Ruf Markus (D, BE): Unsere Fraktion ist erfreut darüber, dass die eminente Bedeutung des Verbandsbeschwerderechts für den Schutz von Natur und Umwelt nun grundsätzlich auch in diesem Rat anerkannt wird.

Wir unterstützen bei Artikel 12 Absätze 1, 2bis und 3 deshalb die Fassung von Bundesrat und Ständerat. Bei Artikel 12 Absatz 6 und Artikel 12a, also bei der Frage, wann sich Gemeinden und Organisationen erstmals an einem Verfahren beteiligen müssen, treten wir mit der Kommissionsminderheit klar für die Lösung des Ständerates ein. In der Tat würde die Verpflichtung, bereits vor dem erstinstanzlichen Entscheid zwingend Einwendungen zu machen, zu einer Flut rein formaler vorsorglicher Einsprachen führen. Dies würde nicht nur die einspracheberechtigten Verbände erheblich mehr belasten, sondern vor allem auch die in den jeweiligen Verfahren zuständigen Behörden.

Zu Recht hat Ständerat Loretan in der kleinen Kammer folgendes ausgeführt: «... mit dem Verfahrenseintritt im 'allererstinstanzlichen' Verfahren, mit Einsprachen, blähen wir natürlich die Zahl der Beschwerden, den nutzlosen Papierkrieg gewaltig auf Die Verbände wollen gar nicht mehr Einsprachen und Beschwerden erheben müssen. Ziel muss es doch sein, die Anzahl der Beschwerden zu reduzieren. Daran sind die Verbände auch aus Kostengründen interessiert. Man darf deshalb aus dem Notfall der Anwendung eines Rechtsmittels nicht eine Regel werden lassen durch den Zwang, allzufrüh in ein Verfahren einsteigen zu müssen.» (AB 1994 S 209)

Gemäss Schätzungen der Verbände können mit der Variante des Ständerates, wie sie von der Kommissionsminderheit empfohlen wird, 80 bis 90 Prozent der Einsprachen vermieden werden. Mit der Formulierung der Kommissionsmehrheit wäre zwangsläufig eine Komplizierung, eine Verlängerung der Verfahren verbunden, also genau das Gegenteil dessen, was angestrebt wird. Unsere Fraktion unterstützt in dieser Frage des Verfahrenseintritts mit Überzeugung den Antrag auf Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

Dasselbe gilt bei Artikel 12c. Wir begrüssen dessen Streichung. Das Beschwerderecht soll bei Objekten von öffentlichem Interesse nicht ausgeschlossen werden.

Strahm Rudolf (S, BE): Ich bitte Sie, im Interesse des Ganzen auf die ständerätliche Linie einzuschwenken und den Antrag der Minderheit Epiney und den Antrag Chevallaz abzulehnen. Wir haben jetzt genügend diskutiert. Ich glaube, der Antrag Epiney ist vom Misstrauen geprägt, vielleicht auch von der Absicht einer Strafaktion gegen den WWF im Unterwallis. Zu Greenpeace muss ich Herrn Epiney korrigieren: Greenpeace hat nicht das Verbandsbeschwerderecht.

Würde das Verbandsbeschwerderecht kantonalisiert, würden im Prinzip 26 kantonale Anwendungen, 26 kantonale Verbandsbeschwerderechte vor Bundesgericht führen. Die Kantonalisierung wäre nicht nur ein Abbau, sondern eine Komplizierung, und die Rechtsunsicherheit würde zunehmen.

Der Antrag der Minderheit Epiney würde mit Sicherheit dazu führen – ich muss das, was Vorredner gesagt haben, bestätigen –, dass es nicht weniger, sondern mehr Verfahren gäbe. Zuletzt wären alle, selbst die Leute im Unterwallis, unzufrieden.

Ich bitte Sie jetzt, im Interesse einer Bereinigung und des Ganzen, auf die Ständeratslinie einzuschwenken und der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Meine Fraktion wird zu den beiden Anträgen nein stimmen.

Scherrer Jürg (A, BE): Die Fraktion der Freiheits-Partei wird nicht nur bei Artikel 12, sondern auch bei allen folgenden Artikeln, wo es um Beschwerderechte bzw. um deren Einschränkung oder Minimierung geht, der Minderheit Epiney zustimmen.

Auch wenn die Gegenseite behauptet, Beschwerderechte würden nicht missbräuchlich angewendet, und Beschwerden von Organisationen seien zahlenmässig geringer als diejenigen von privater Seite, ändert das nichts an der Tatsache, dass das Verbandsbeschwerderecht den Investoren, wenn Einsprache erhoben wird, zum Teil unermesslichen Schaden zufügt.

Ich habe als Bieler Baudirektor persönlich die Erfahrung gemacht, dass nicht eigentliche Beschwerdeverfahren, die sich auf gesetzliche Grundlagen stützen, das Problem sind, sondern die zum Teil nötigen Methoden dieser Verbände, z. B. des Heimatschutzes. Da erfährt etwa ein solcher Verband in einem ganz konkreten Fall von privater Seite von einem Bauvorhaben und versucht – nicht abgestützt auf ein Gesetz – die Behörden unter Druck zu setzen, damit diese ein Bauvorhaben publizieren müssen, damit dann die beschwerdeberechtigten Verbände, gestützt auf diese Veröffentlichung des Baugesuches, Einsprache erheben können. Natürlich zu Lasten des Investors, und natürlich ohne dass irgendwo ein vernünftiger Grund vorhanden wäre, welcher es diesen Verbänden erlauben würde, den privaten Bauherren ihre eigenen Vorstellungen vom Bauen aufzuzwingen.

Es sind diese langwierigen Verfahren, die auf unzulässigen Druck – ich möchte beinahe sagen Erpressung – hin in Gang gesetzt werden, die die Investoren zum Teil Hunderttausende oder Millionen von Franken kosten können und die unserer Wirtschaft erheblichen Schaden zufügen.

Wir haben jetzt in diesem Land lange genug eine Wirtschaftskrise, eine eigentliche Strukturkrise, die auch durch diese Beschwerderechte mitbegründet ist, welche unser mehrheitlich bürgerliches Parlament den notorischen Querulanten und Behinderern in die Hand gegeben hat.

Die Freiheits-Partei appelliert an alle, die sich dem sogenannt bürgerlichen und wirtschaftsfreundlichen Gedankengut verpflichtet fühlen, wenigstens jetzt in diesem Bereich diesen kleinen Schritt zu tun und die Beschwerderechte wenigstens hier – soweit das möglich ist – einzuschränken.

Detting Toni (R, SZ): Die FDP-Fraktion – das darf ich bereits hier bei Artikel 12 festhalten – stimmt grundsätzlich der Paketlösung zu, wie sie aus den Kommissionsberatungen hervorgegangen ist. Wir sind der Meinung, dass in diesem Bereich einiges erreicht worden ist. Wir weisen insbesondere darauf hin, dass die Bestimmungen über den Schutz der Moore und der Moorlandschaften bereinigt werden konnten; das war der Hauptzweck dieser Gesetzgebung.

Wir befinden uns nun aber auf einem Nebenschauplatz der Gesetzesrevision: Das Beschwerderecht, das ursprünglich gar nicht Gegenstand dieser Gesetzgebung war, steht nun im Mittelpunkt unserer Auseinandersetzungen. Das weist doch darauf hin, dass es hier nicht mehr um Moorlandschaftsschutz geht, sondern dass offenbar auch die Interessen der Verbände mit im Spiel sind.

Unsere Fraktion lässt zu Artikel 12 mitteilen, dass sie darauf verzichtet, an der Fassung des Nationalrates festzuhalten. Aber wir werden uns bei Artikel 12a betreffend die Verfahrensbestimmungen klar aussprechen und dort auch feststellen, dass wir uns hinter den Antrag der Kommissionsmehrheit stellen.

Präsidentin: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie mehrheitlich der Mehrheit zustimmen wird.

Mauch Rolf (R, AG): Ich fühle mich verpflichtet, eine kurze Klarstellung zu einem Satz des Herrn Kommissionsreferenten zu machen. Er hat eine Andeutung gemacht – wie bestimmt und wie verbindlich sie ist, weiss ich nicht –, es seien in der Kommission Zusagen gemacht worden, dass bei Annahme des Antrages der Kommissionsmehrheit auf das Referendum verzichtet werde.

Ich bin auch in mehreren Umweltorganisationen aktiv. Die Organisationen sind parteipolitisch unabhängig. Es sind dort aber eigentlich eher sehr viele bürgerliche Leute tätig, und ich bin nicht in der Lage, eine Zusage in dem Sinne zu machen, dass bei Nichtbefolgung der ständerätlichen Beschlüsse auf ein Referendum verzichtet würde. Bei jeder anderen Lösung als der ständerätlichen wird die Vorlage offen und ungebunden geprüft werden, und die Referendumsfrage ist dann zu entscheiden.

Ich glaube, es ist richtig, dass ich das jetzt sage. Nach den Streitereien und Wortklaubereien um die Walliser Geschichten der letzten Zeit (N 9) dürfen solche Legenden nicht im Raum stehen bleiben und müssen rechtzeitig korrigiert werden.

Baumberger Peter (C, ZH), Berichterstatter: Ich fühle mich in die Kommissionsberatungen zurückversetzt, was ich, im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens, welches wir führen, bedaure. Ich habe einleitend versucht, auf Details und Wiederholungen von längst bekannten Argumenten zu verzichten und habe Sie gebeten, der Paketlösung zuzustimmen, das heisst: Ablehnung des Minderheitsantrages Epiney – auch wenn ich Herrn Epiney und unserem Rat, der seinerzeit diese Lösung beschlossen hat, zugestehe, dass diese Lösung nicht so schlecht ist, wie sie in der Öffentlichkeit gemacht wurde.

Es handelt sich nicht um einen Kahlschlag oder dergleichen. Im Gegenteil: Wir haben ja auch eine Subsidiärlösung eingeführt: Wenn die Kantone nichts tun, so gilt durchwegs Bundesrecht.

Es kann doch jetzt nicht mehr darum gehen, dass wir mit gegenseitigen Profilierungsausserungen alles wieder in Frage stellen! Wir müssen die Bereitschaft haben, gegenseitig etwas zurückzustecken und, im Interesse des raschen Inkrafttretens der Vorlage, eine Konsenslösung zu finden, die – ich erinnere namentlich die Kollegen der bürgerlichen Seite daran – beim Moorlandschaftsschutz inhaltlich viel gebracht hat.

Ich bitte auch Herrn Epiney: Bauen wir doch zwischen Deutsch und Welsch keinen neuen Graben. Sodann müssen wir natürlich zugestehen, dass der Minderheitsantrag bezüglich Teilkantonalisierung gewisse Komplikationen mit sich bringt. Ich glaube, dem ist so. Ich bitte aber auf der anderen Seite jene Kollegen, die sich vor allem bei Artikel 12a mit der Zustimmung zur Kommissionsmehrheit schwertun, das Entgegenkommen zu honorieren. Diejenigen, die seinerzeit für den jetzigen Minderheitsantrag gestimmt haben, kommen hier entgegen. Honorieren Sie dies jetzt auch auf der anderen Seite.

Eine letzte Bemerkung zu jenen Rednern, die von der Bekämpfung missbräuchlicher Beschwerden gesprochen haben. Wenn es missbräuchliche Beschwerden gibt – was man, auf allen Gebieten, nie ganz vermeiden können –, sollten wir diese auf der Ebene der Kosten- und Entschädigungsfolgen bekämpfen. Das gehört aber in die Revision des OG und nicht in jene des NHG, wobei ich daran erinnere: Artikel 156 OG ermöglicht heute schon Kostenauflagen. Das Bundesgericht hat sich gerade in jüngsten Entscheiden – ich erinnere an einen Fall in Basel – an diese Bestimmung erinnert. Es hat einem Verband gesagt: Wenn ihr ein weiteres Mal mit demselben Anliegen kommt, gibt es eine Kostenaufgabe. Ich glaube, langsam hat man gelernt, wie man missbräuchliche Beschwerden bekämpfen muss. Hier aber wäre dazu der falsche Ort.

Ich bitte Sie daher, dem Mehrheitspaket zuzustimmen und den Minderheitsantrag Epiney sowie den Antrag Chevallaz – der zwar eine Verbesserung des Minderheitsantrages ist – abzulehnen.

Dreifuss Ruth, konsultierende Bundesrätin: Je m'étonne un peu de voir revenir toute une discussion de fond et des arguments dont nous avons déjà débattu à plusieurs reprises.

J'aimerais donc me contenter ici de rappeler la position du Conseil fédéral; elle est très claire. Le Conseil fédéral considère qu'il s'agit d'une législation fédérale en matière de protection de la nature et du paysage, valable dans l'ensemble de la Suisse, et que de ce fait le droit de recours doit aussi être réglé par le droit fédéral, de même que la liste des organisations qui bénéficient de ce droit de recours.

J'aimerais aussi rappeler que la proposition de la minorité de la commission est extrêmement compliquée; elle pourrait aboutir à la situation où pour un même projet on aurait des organisations qui, selon le droit cantonal, seraient habilitées à recourir et d'autres qui, selon le droit fédéral, seraient aussi habilitées à le faire. J'ai eu l'occasion de donner toute une série d'exemples à un stade antérieur de la discussion.

Un troisième argument que j'aimerais évoquer est celui du nombre des recours privés qui forment la majorité des recours, contrairement aux organisations nationales qui, elles, fixent des priorités, choisissent des cas exemplaires, et ont permis à la compréhension du droit d'évoluer, ce qui nous paraît extrêmement important. Une décentralisation du droit de recours augmenterait en fait le nombre de recours, ce qui irait à l'encontre des intentions de la minorité.

Je vous prie instamment de soutenir la proposition de la majorité de la commission, de vous rallier au Conseil des Etats sur ce point.

Präsidentin: Die Minderheit unterstützt gleichzeitig den Zusatz gemäss Antrag Chevallaz.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	94 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit/Chevallaz	55 Stimmen

Art. 12 Abs. 2 bis, 3 – Art. 12 al. 2 bis, 3

Angenommen – Adopté

Art. 12 Abs. 6, Art. 12a – Art. 12 al. 6, Art. 12a

Misteli Marguerite (G, SO), Sprecherin der Minderheit: Die Minderheit bittet Sie, in den Artikeln 12 Absatz 6 und 12a – wir behandeln sie zusammen –, welche den Verfahrenseintritt der beschwerdeführenden Gemeinden und Organisationen umschreiben, nicht der Kommissionsmehrheit zu folgen, sondern dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen. Wir stimmen also diesem «Päckli», das da geschnürt worden ist, nicht zu.

Der Ständerat hat seinen Beschluss mit 29 zu 11 Stimmen gefasst.

Was will die Mehrheit, und was will vor allem die Minderheit? Die Mehrheit der Urek will, im Gegensatz zum Ständerat, die Gemeinden und Schutzverbände verpflichten, gegen kantonale Verfügungen oder gegen Verfügungen von Bundesbehörden, bei denen letztinstanzlich die Beschwerde an den Bundesrat oder die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig ist, bereits vor dem erstinstanzlichen Entscheid zwingend – ich betone: zwingend – Rechtsmittel zu ergreifen, sofern sie für das weitere Verfahren nicht ihr Beschwerderecht verlieren wollen. Die Minderheit und der Ständerat wollen den Zeitpunkt des Verfahrenseintritts erst nach der erstinstanzlichen Verfügung festgelegt sehen. Wir erachten diese Differenz als gravierend, denn sie würde genau das Gegenteil von dem bewirken, was hier von den Befürwortern dieses frühen Verfahrenseintritts gesagt wird.

Die Mehrheit nimmt für sich in Anspruch, dass eine frühe Beteiligung der Gemeinden und der Heimatschutz- und Umweltorganisationen eine Verfahrensverkürzung bedeuten würde. Dies ist ein grosser Trugschluss. Der Antrag der Mehrheit der Kommission würde eine Flut von vorsorglichen Einsprachen und damit eine unerwünschte Verfahrensaufblähung provozieren. Um sich das Beschwerderecht zu erhalten, wären die Schutzverbände gezwungen, Formaleinsprachen zu erheben – dies auch bei Gesuchen, die im nachhinein von der zu-

ständigen Behörde gar nicht bewilligt würden. Die Gemeindebehörden würden dadurch übermässig belastet. Mit Zustimmung zum Beschluss des Ständerates hingegen könnten 80 bis 90 Prozent aller Einsprachen vermieden werden, denn die Handhabung des Verbandsbeschwerderechtes würde sich nur auf die Fälle beschränken, wo eine Bewilligung unkorrekterweise erteilt worden wäre.

In der Behandlung der Gesetzesvorlage hat Ständerat Loretan dies folgendermassen umschrieben: «Man provoziert mit dem allzu frühen Einbezug der Organisationen in die Verfahren einen völlig nutzlosen Papierkrieg, einen völlig nutzlosen Leerlauf, sowohl für die personell und finanziell nicht überdotierten beschwerdeberechtigten Organisationen als auch für die Behörden unserer Instanz, die gewiss auch nicht über aufwendige Apparate verfügen.»

Herr Ständerat Zimmerli hat dem beigefügt: «Was wir Ihnen heute in Bestätigung der seinerzeitigen Kommissionsmehrheit beantragen, ist das Effizienteste und Schnellste, was es nach dem heutigen Verfahrensrecht überhaupt gibt.» (AB 1994 S 208)

Einige Vertreter der Mehrheit sagen, die Variante, wie sie Ihnen jetzt von der Kommissionsmehrheit beantragt wird, komme den Kantonen entgegen. Auch hier stimmt das Gegenteil. Es soll nun allen Kantonen vorgeschrieben werden, ein Einwendungsverfahren einzuführen, auch in Fällen, wo dies heute vom Gesetz gar nicht verlangt wird, nämlich bei Artikel 24 des Raumplanungsgesetzes.

Hier ist nochmals zu betonen, dass die Kantone bei Kantonsaufgaben, z. B. bei zonenkonformem Bauen, völlig frei sind, das Verfahren selber zu regeln. Bei Verfahren aber, die Bundesaufgaben betreffen, wie z. B. Waldrodung oder Bauen ausserhalb der Bauzonen, sollen die Kantone nur die massgebende erste Instanz festlegen müssen. Es ist vom Gesichtspunkt der Effizienz und Verfahrensvereinfachung her unsinnig, bei letzteren Verfahren insbesondere von den Schutzverbänden zu verlangen, dass sie auch dann Einsprache erheben müssen, wenn sich der kantonale Vorentscheid mit ihrer Meinung deckt. Es muss aber eine Beteiligung am Verfahren möglich bleiben, wenn, wie dies Ständerat Schüle ausführte, später in gegenteiligem Sinne entschieden wird.

Ich habe Ihnen bei der Behandlung der Vorlage in der letzten Winteression gesagt, dass ich angesichts des Unverständnisses der Mehrheit hier in diesem Rat – nicht nur in Bezug auf Umweltschutz, sondern auch in Bezug auf staatspolitische Weitsicht – nur noch auf den Ständerat hoffen könne. Sie sehen, diese meine Hoffnung hat sich erfüllt. Der Ständerat ist dem Antrag seiner Kommission gefolgt – in dieser Kommission sind namhafte Juristen vertreten – und hat damit diese staatspolitische Weitsicht bewiesen.

Der Ihnen hier von der Mehrheit vorgeschlagene frühe Verfahrenseintritt der beschwerdeberechtigten Gemeinden und Organisationen vor dem Entscheid der ersten Instanz ist unpraktikabel und führt unserer Meinung nach zum Gegenteil: Er wird Ihnen nämlich eine Einsprachefflut bescheren – und das ist genau das Gegenteil von dem, was die Vertreter der Mehrheit behaupten. Er wird Ihnen eine Aufblähung des Verwaltungsapparates bescheren; es wird das Gegenteil eines schlankeren Verwaltungsablaufes sein; es wird auch das Gegenteil von Deregulierung sein.

Wir empfehlen Ihnen, den Antrag der Minderheit zu unterstützen und den Antrag der Mehrheit abzulehnen, um auch in Zukunft im Verfahren eine gerechte Vertretung der Umweltschutzanliegen zu garantieren.

Nabholz Lili (R, ZH): Ich unterbreite Ihnen einen Eventualantrag für einen neuen Absatz 1bis von Artikel 12a, der nur für den Fall gedacht ist, dass sich dieser Rat nicht der Lösung des Ständerates anschliessen könnte, sondern der Kommissionsmehrheit folgen würde.

Persönlich bin ich der Meinung, dass die beste Lösung diejenige des Ständerates ist, wie sie von der Minderheit Misteli aufgegriffen wird. Als Präsidentin der Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege kann ich nur bestätigen, was ausgeführt worden ist: Der Mehrheitsantrag bedeutet mitnichten eine Verfahrensverkürzung und Verfahrensstraffung. Im

Gegenteil: Frau Misteli hat völlig zu Recht ausgeführt, dass die Schutzverbände mit der Lösung der Mehrheit gezwungen würden, vorsorgliche Formaleinsprachen zu erheben, nur um die Beschwerdelegitimation nicht zu verlieren. Dies ist vor allem dort ein Leerlauf und belastet die mit den Gesuchen befassten Behörden, wo es sich um Gesuche handelt, die im nachhinein auch von der zuständigen Behörde gar nicht bewilligt worden wären. Gemäss Beschluss des Ständerates könnten demgegenüber 80 bis 90 Prozent aller Einsprachen vermieden werden, denn das Beschwerderecht würde sich auf jene Fälle beschränken, wo eine Bewilligung unkorrekterweise erteilt worden ist.

Ich kann mir vorstellen, dass angesichts der Mehrheitsverhältnisse in der Kommission – und wahrscheinlich auch in diesem Rat – die Lösung des Ständerates einen schweren Stand hat. Sollte diese Lösung, die ich wie gesagt unterstütze, unterliegen, ergäbe sich erneut eine Differenz zum Ständerat. Das Geschäft ginge also in dieser Frage ohnehin an die Kleine Kammer zurück.

Mit meinem Eventualantrag wollte ich einen Weg aufzeigen und versuchen, eine Brücke zu bauen, nicht nur zwischen Schützern und Nützern, sondern auch zwischen den beiden Kammern. Ich möchte damit einen gangbaren Weg mitgestalten helfen, um in dieser verhärteten Situation doch noch zu einer akzeptablen Lösung zu kommen. Ich setze dabei bei der folgenden Überlegung an:

Die Lösung, wie sie die Kommissionsmehrheit vorschlägt, schafft insbesondere bei den jährlich gegen 10 000 Bewilligungsverfahren für Bauten ausserhalb der Bauzone gemäss Artikel 24 Raumplanungsgesetz Probleme. Würde hierfür im Gesetz oder allenfalls in einer Verordnung gemäss meinem Antrag festgelegt, dass die beabsichtigte Verfügung grundsätzlich zu publizieren ist, so müssten die Schutzorganisationen ihre Einwendungen erst dann erheben, wenn seitens der Verwaltung die Absicht kundgetan ist, ein Gesuch zu bewilligen.

Angesichts der hohen Zahl von Fällen, in denen das Projekt nach Gesuchseinreichung noch geändert oder auch zurückgezogen wird oder in denen die Verwaltung gar keine Bewilligung erteilt, würde mein Lösungsvorschlag eine massive Reduktion des Verfahrensaufwandes bei Behörden und Organisationen erlauben. Dabei ist es selbstverständlich, dass für Projekte, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, das Gesuch in jedem Fall zu publizieren ist, dies in Einklang mit Artikel 55 Absatz 4 Umweltschutzgesetz in der nationalrätlichen Fassung. Damit wird sichergestellt, dass die Umweltorganisationen bei Grossbauvorhaben ihre Einwendungen gleich zu Beginn des Verfahrens auf den Tisch zu legen haben. Ich möchte auch Wert auf die Feststellung legen, dass die hier vorgeschlagene Lösung nichts daran ändert, dass Einwendungen der Umweltorganisationen den anderen Parteien umgehend mitgeteilt werden müssen.

Nun weiss ich, dass dieser Antrag der Kommission nicht vorlag; er konnte entsprechend auch nicht mit der nötigen Aufmerksamkeit geprüft werden. Insbesondere die Frage, ob mein Vorschlag eventuell nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsebene realisiert werden könnte, ist von der Kommission und damit selbstverständlich auch von der zuständigen Bundesrätin bisher nicht beantwortet. Wir können im Plenum über ein derart komplexes Thema natürlich keine Kommissionsberatung durchführen. Darum gebe ich jetzt schon bekannt, dass ich meinen Antrag zurückziehen könnte, wenn mir von den Kommissionssprechern oder von Frau Bundesrätin Dreifuss zugesichert würde, dass auf dieser Ebene noch im Rahmen des Differenzbereinigungsverfahrens mit der ständerätlichen Kommission ein Kompromiss gesucht werden könnte. Es wäre dann Gelegenheit, den Vorschlag in der anderen Kammer sehr intensiv und mit der nötigen Aufmerksamkeit zu behandeln.

Detting Toni (R, SZ): Ich habe Ihnen vorhin im Namen der FDP-Fraktion beliebt gemacht, bei der Teilföderalisierung nicht an der nationalrätlichen Version festzuhalten, sondern darauf zu verzichten. Ich muss Ihnen aber auch im Namen einer grossen Mehrheit der FDP-Fraktion bekanntgeben, dass

wir hier bei der Verfahrensbestimmung ebenso klar an der nationalrätlichen Fassung festhalten. Ich will die Argumente nicht nochmals ausbreiten; aber zwei, drei Bemerkungen sind als Erwiderung auf entsprechende Voten nötig, die bereits gefallen sind.

Wir haben die Fassung des Nationalrates in einer Subkommission sehr gründlich erarbeitet. Die Fassung, wie sie jetzt vorliegt, entspricht weitgehend der ursprünglichen bundesrätlichen Vorlage. Damals, als der Bundesrat seinen Entwurf unterbreitet hat, ist kein Sturm der Entrüstung losgegangen. Ja, es kommt hinzu, dass der Ständerat in seiner ersten Lesung diese nationalrätliche Fassung ebenfalls mehr oder weniger kritiklos übernommen hat. Man kann doch jetzt nicht sagen, dass dieser Entwurf des Bundesrates, welchen der Nationalrat noch etwas modifiziert hat, zu einer Aufblähung des Verwaltungsapparates führen würde.

Es ist ganz klar, dass diese Lösung zu begrüßen ist, denn sie ist vom Bundesrat vorgegeben und vom Ständerat kritiklos übernommen worden. Ich darf auch darauf hinweisen, dass es der Verfahrensbeschleunigung dient, wenn die Argumente möglichst frühzeitig auf den Tisch des Hauses kommen. Nur so besteht die Möglichkeit – dies sage ich auch aus meiner Erfahrung als Anwalt –, möglichst schnell zu Vergleichen zu kommen. Ich bin überzeugt, dass sich die Umweltorganisationen sehr gut auf diese Lösung einstellen können und einstellen werden.

Ich bitte Sie daher, am Beschluss des Nationalrates festzuhalten; ich weise darauf hin, dass der Eventualantrag Nabholz im Differenzverfahren eingebracht worden ist.

Es ist schwierig, einen solchen Antrag ad hoc zu beurteilen. Immerhin kann gesagt werden, dass mit dem Antrag Nabholz ein Eingriff in die Verfahrenshoheit der Kantone erfolgt; die zuständigen Kantone müssten nach dem Eventualantrag Nabholz ihre bisherigen Einwendungsverfahren überprüfen, allenfalls anpassen. Ich erachte das als einen Eingriff in die föderalistische Struktur unserer bestehenden Rechtsordnung, der zu weit geht.

Ich empfehle Ihnen daher namens einer grossen Mehrheit der FDP-Fraktion Zustimmung zum Antrag der Mehrheit, d. h. Festhalten, und Ablehnung des Eventualantrages Nabholz.

Rebeaud Laurent (G, GE): Il arrive que le Conseil des Etats soit mieux inspiré que le Conseil national et, parfois même, que le Conseil fédéral. Il faut le reconnaître.

Sur cet article 12a, nous sommes en train de nous livrer à une querelle de pur prestige entre le Conseil national et le Conseil des Etats. Or, la proposition que vous présente la majorité de la commission, sous couleur de compromis en son sein, alourdit les procédures, mettra les autorités cantonales et les associations habilitées à recourir dans une situation beaucoup plus compliquée que dans le droit actuel. J'aimerais vous rendre attentifs à la situation dans laquelle vous mettez les organisations en exigeant d'elles, selon la version de la majorité de la commission, qu'elles fassent opposition avant que le canton ait donné son autorisation pour garder le droit de faire recours après la délivrance de l'autorisation. Vous les mettez dans la quasi-obligation, si elles veulent rester dans la course, de faire opposition systématiquement pour pouvoir préserver leurs droits.

Cette obligation est de nature à rendre conflictuels toute une série de dossiers qui aujourd'hui passent comme une lettre à la poste, sans le moindre recours. Dans le 95 pour cent des cas, qu'il s'agisse d'autorisations de construire pour des grands ouvrages ou pour des réfections de toitures, les autorisations délivrées par les autorités cantonales ne font l'objet d'aucun recours, quand bien même il y a des associations qui auraient le droit de faire recours. En obligeant les associations à faire opposition avant de connaître la teneur de l'autorisation cantonale, vous les mettez dans une situation de conflit permanent avec l'autorité, avec les maîtres d'oeuvre, ce qui n'est pas souhaitable. Ce que nous voulons, c'est plus arrondir les angles, c'est plus mettre de l'huile dans les rouages des procédures que d'augmenter les cas de conflits.

Il y a un autre défaut qui pourrait se révéler assez redoutable dans certains cantons. Imaginez-vous un projet qui a toutes

les chances de ne pas respecter le droit fédéral et que, par manque de forces, d'argent ou d'attention, les associations habilitées à recourir ne fassent pas opposition! L'administration cantonale se trouvera dans une situation extrêmement délicate. Elle aura le devoir de refuser l'autorisation pour non-respect de la loi fédérale. Mais elle aura de la peine à oser refuser l'autorisation parce que les maîtres d'oeuvre pourront dire: «Mais c'est en ordre! Le WWF n'a pas fait opposition.» Vous mettez les autorités cantonales, dans les cantons où elles sont relativement faibles, dans une situation de faiblesse encore supérieure par rapport à certains maîtres d'oeuvre qui sont puissants puisqu'ils appartiennent quelquefois à des groupes nationaux ou multinationaux qui sont de véritables puissances financières. Ce faisant, vous risquez de faire glisser la responsabilité de certaines autorisations de l'autorité cantonale – où elle doit normalement se situer – sur les organisations. C'est complètement contraire à notre ordre juridique et c'est donner à des associations de protection de la nature, qui fonctionnent – je m'excuse, Monsieur Epiney – sur la base de militants volontaires pour des buts idéaux, une responsabilité que nous ne devons pas leur donner.

Pour cette raison, je vous prie de reconnaître pour une fois que le Conseil des Etats a travaillé avec précision. Il a pris une décision sage qui n'est pas inspirée par un sous-marin d'Helvetia nostra ou de Greenpeace. C'est une décision longuement élaborée par des gens aussi avisés que M. Zimmerli (UDC) et M. Petitpierre (PRD), tous deux professeurs, qui savent de quoi ils parlent et qui connaissent les procédures.

Je vous recommande d'adopter la proposition de minorité Misteli qui est à la fois celle de la sagesse et du Conseil des Etats.

Strahm Rudolf (S, BE): Ich erlaube mir noch eine Bemerkung zu Artikel 12 Absatz 1, den wir eben beschlossen haben: Ich bin dankbar, dass dadurch die Situation entschärft ist. Die Kantonalisierung und der Abbau des Verbandsbeschwerderechts sind jetzt abgeblockt. Ich glaube, dass das im Interesse des Ganzen ist.

Nun zu Artikel 12a: Es geht hier nicht um die Frage eines Abbaus des Beschwerderechts, sondern höchstens darum, wie kompliziert oder unkompliziert man dies lösen könnte. Die Nuss ist noch nicht geknackt. Die beste Lösung wäre die Ständeratslösung, aber im Rahmen der Kompromissverhandlungen in der Kommission – ich habe mich hier deswegen gemeldet, weil ich eine Erklärung dafür schuldig bin, was unsere Position ist – beschloss eine Kommissionsmehrheit in einer Paketabstimmung über die Artikel 12 und 12a zusammen, an der nationalrätlichen Fassung festzuhalten. Mir scheint nun aber, der Eventualantrag Nabholz, der ja nicht vorlag – über solche Lösungen hat man diskutiert, aber es gab keinen formulierten Antrag –, könnte auch eine Brücke bilden: weil er erstens der Mehrheit der Kommission entgegenkommt, die einen frühestmöglichen Verfahrenseintritt will, schon bei der Publikation des Baugesuchs; weil er zweitens auf der anderen Seite die grosse Zahl der Fälle nach Artikel 24 RPG ausschliesst.

Materiell geht es um folgendes: Wir haben pro Jahr in der Schweiz etwa 12 500 Baugesuche mit Beschwerdeberechtigung der Verbände. Bei 10 000 Gesuchen besteht eine Beschwerdeberechtigung nach Artikel 24 RPG, das heisst Bauen ausserhalb der Bauzone, meistens in landwirtschaftlichen Zonen. Etwa 2000 Gesuche betreffen Rodungen. Es bleiben einige hundert Fälle, um die es eigentlich geht: die grossen Bauvorhaben und die UVP-pflichtigen Vorhaben.

Meine Erkenntnis in der Kommission war, dass der Systemwechsel in der Richtung, bei grossen Bauvorhaben frühzeitig einzugreifen, sinnvoll ist: zum Beispiel bei Staudämmen, Bergbahnen, grösseren Landschaftseingriffen. Ich persönlich stehe in diesen Fällen hinter der Lösung der Kommissionsmehrheit. Es ist richtig, dass man sich frühzeitig an den Tisch setzen kann, über Verbesserungsmöglichkeiten verhandeln kann und nicht Jahre vergehen lässt, bis dann die erste Verfügung kommt. Deswegen haben einige meiner Fraktionskollegen und ich Hand geboten einzuschwenken.

Das Problem sind jetzt diese 10 000 Fälle von Bauten ausserhalb der Bauzone. Da wird es, wie schon gesagt wurde, zu ei-

ner Flut von vorsorglichen Einsprachen kommen. Auch an die Adresse der Landwirte sage ich: Sie sind bestimmt nicht interessiert, wenn Sie ausserhalb der Bauzone nach Artikel 24 RPG bauen wollen, nur deswegen eine Einsprache im Haus zu haben, weil eine Organisation oder eine Gemeinde von Anfang an dabei sein muss, um später im Verfahren noch dabei sein zu können. Es ist jetzt ein Kompromiss gesucht. Der Antrag Nabholz ist eine Lösung. Eine andere denkbare Lösung, Frau Bundesrätin, wäre, dass der Bundesrat selber, auf dem Verordnungsweg, diese Differenzierung macht. Der Bundesrat hätte eventuell die Möglichkeit dazu, auch mit der Mehrheitslösung. Ich komme zu folgendem Schluss: Es wäre gut, wenn der Antrag Nabholz oder eine adäquate Lösung nochmals diskutiert würde.

In meiner Fraktion werden sich einige der Stimme enthalten, ich persönlich auch. Einige werden für den Minderheitsantrag Misteli stimmen; aber wir werden auf jeden Fall, wenn er zur Abstimmung kommt, den Antrag Nabholz unterstützen. Wenn er aber hier nicht zur Abstimmung kommt, wäre dies eine Brücke für die späteren Verhandlungen in der ständerätlichen Urek.

Präsidentin: Die CVP-Fraktion lässt mitteilen, dass sie der Mehrheit zustimmt.

Baumberger Peter (C, ZH), Berichterstatter: Es ist notwendig, etwas weiter auszuholen, um die Frage des Verfahrenseintrittes und deren Bedeutung für die Kommissionsmehrheit auszuleuchten.

Der frühe Zeitpunkt, Herr Rebeaud, ist keine Prestigefrage zwischen den gelehrten Professoren, deren Kompetenz niemand bestreitet, und den juristischen Praktikern, die sich im Alltag mit diesen Fragen herumplagen. Zentral dabei ist folgende Überlegung: Die Qualität der erstinstanzlichen Entscheide ist massgebend für die möglichste Vermeidung eines Rechtsmittelverfahrens. Dafür aber, dass ein qualitativ guter Entscheid erfolgt, müssen die Behörden alle Argumente kennen.

Ich kann Ihnen sagen, dass jene Kantone – es sind sehr zahlreiche –, welche bereits ein Einwendungsverfahren kennen, damit gute Erfahrungen gemacht haben; die Verbände haben sich darauf eingerichtet. Das Einwendungsverfahren dient so gesehen zur Verminderung der Rechtsmittelverfahren, denn Einwendung ist nicht gleich Rechtsmittel. Einwendungen dienen also der Verminderung der Rechtsmittelverfahren und damit dem Zeitgewinn und der Kosteneinsparung. Die grossen Zeitverluste und die grossen Kosten kommen dann, wenn es nicht gelingt, einen sinnvollen erstinstanzlichen Entscheid zu fällen. Frau Kollegin Misteli, Sie unterscheiden eben nicht zwischen Einwendung und Rechtsmittelverfahren.

Das, was die Kommissionsmehrheit Ihnen im Differenzbereinigungsverfahren beantragt und was Sie seinerzeit als Zweitrat im Verhältnis 2 zu 1 beschlossen haben, entspricht genau dem, was das Bundesamt für Raumplanung im Rahmen der Beschleunigung der RPG-Verfahren empfiehlt. Ich zitiere Ihnen aus dem entsprechenden Bericht des Bundesamtes für Raumplanung: «Zu beachten ist, dass insbesondere ein gutes erstinstanzliches Verfahren Angelpunkt für eine effizientere Rechtsanwendung ist. Es kann unnötige Beschwerdeverfahren verhindern oder diese zumindest erleichtern. Daher ist die Pflicht der Beteiligung aller Interessierten, mithin auch der idealen Organisationen, in einem frühen Verfahrensstadium besonders wichtig.» Das sind auch anerkannte Fachleute, die das geltend machen!

Dem ist im Grundsatz wenig beizufügen. Wir müssen vermeiden, dass das erstinstanzliche Verfahren einfach zu einer Ehrenrunde wird und die Probleme erst nachher auftauchen. Das Modell, das der Nationalrat seinerzeit beschlossen hat, ist gewissermassen ein Kooperationsmodell mit Frühwarncharakter.

Damit Sie das deutlicher sehen, möchte ich auch zuhänden der Materialien festhalten, wie es sich mit dem Einwendungsverfahren verhält: Die Einwendung muss nicht im Sinne eines Rechtsmittels im Detail substantiiert werden. Sie muss zwar schriftlich erfolgen, und es müssen gewisse Hinweise, auch Gründe des Missbehagens, zumindest enthalten sein, aber es

braucht keine Substantiierung wie bei einem Rechtsmittel. Die Einwendung soll das Gespräch zwischen den Beteiligten ermöglichen. Zentral ist in diesem Zusammenhang – und das ist in der Ständeratslösung nicht enthalten – auch die Verpflichtung, dass Einwendungen allen Parteien sofort, unmittelbar zugestellt werden. Nur wenn alle davon sofort Kenntnis haben, ist das Gespräch möglich.

Zum zweiten eine Bemerkung zum Thema des Verlustes der Verfahrensrechte: Die Minderheit Misteli hat bei Absatz 6 von Artikel 12 Bedenken, dass man, wenn man sich nicht gemeldet hat, sofort «weg vom Fenster» sei. Das ist in zwei wichtigen Fällen nicht so: Es ist erstens dort nicht so, wo die Publikationspflicht nicht korrekt erfüllt ist. Publikationspflicht ist neu klar bundesrechtlich vorgeschrieben, und das heisst auch mit Qualifikation inhaltlicher Natur. Bei ungenügender Publikation ist es selbstverständlich – wie in jedem Rechtsmittelverfahren, das an solche Voraussetzungen knüpft –, dass man sich am Verfahren auch nachträglich beteiligen kann. Zweitens gilt der Ausschluss aus späteren Verfahren selbstverständlich nur so lange, als das gleiche Verfahren läuft. Werden erst- oder zweitinstanzlich die Sachverhalte geändert, so ist klar, dass der Rechtsmittelausschluss nicht zur Diskussion steht.

Nun noch zwei, drei Bemerkungen zum Eventualantrag Nabholz, der in der Kommission nicht zur Debatte stand. Wir haben zwar in der Kommission über das Problem der grossen Anzahl von möglichen Einwendungen gesprochen. Wir haben Frau Bundesrätin Dreifuss auch gebeten zu prüfen, wieweit man auf Verordnungsebene allenfalls Korrekturen vornehmen könnte.

Überall dort, wo der Bundesrat im eigenen Bereich arbeitet, wo das Bundesrecht das Verfahren regelt – Konzessionsverfahren und dergleichen –, scheint es mir adäquat, dass man die beabsichtigte Verfügung publiziert. Dann ist bereits wesentlichen Bedenken der Verbände, aber notabene auch des Ständerates Rechnung getragen. Schwierig wird es, wenn wir sektoriell im Gesetz einzelne Gebiete herausgreifen wollen und damit ins kantonale Verfahrensrecht eingreifen. Es gibt natürlich Kantone, die die beabsichtigte Verfügung publizieren werden, das wurde bereits gesagt.

Wenn Sie mit der Kommissionsmehrheit diesem Paket zustimmen und damit die wesentlichen Vorteile, die ich Ihnen nochmals geschildert habe, im Sinne der Effizienz und der Rechtsmittelverminderung wahrnehmen, bin ich ohnehin überzeugt, dass sich der Ständerat das noch einmal ansehen wird. Bis dahin erhalten wir auch klare Antworten zum Verordnungsrecht. Es wäre deshalb zweckmässig und korrekt, wenn der Eventualantrag Nabholz zurückgezogen würde.

Ich bitte Sie, der Mehrheit und damit der Paketlösung auch unter diesem Gesichtspunkt zuzustimmen.

Jeanprêtre Francine (S, VD), rapporteur: Très rapidement, car le président de notre commission a été assez long et exhaustif: On règle avec les articles 12 alinéa 6 et 12a le stade auquel doivent intervenir dans la procédure les organisations et les communes. La finalité est la même, mais il est vrai que l'on verra vraisemblablement se multiplier le nombre des interventions, des oppositions au tout premier stade, afin de ne pas perdre ce droit de recours, alors que la tendance est plutôt à alléger les procédures. M^{me} Nabholz, avec sa proposition subsidiaire, nous a fait une démonstration au niveau des chiffres.

La majorité de la commission voit beaucoup d'avantages à voir les opposants se manifester très tôt et à laisser l'autorité prendre sa décision en toute connaissance de cause afin d'en garantir la qualité. Les cantons qui ont fait l'expérience de cette procédure en sont, semble-t-il, satisfaits. C'est ainsi qu'une pesée des intérêts en présence a entraîné la commission à vous proposer ce fameux paquet, d'autant plus que le Conseil fédéral semblait s'être et s'était accommodé de cette version de l'article 12a, tel que la majorité de votre commission vous la propose actuellement.

Quant à la proposition subsidiaire Nabholz, elle a la vertu d'être un élément de négociation avec le Conseil des Etats. Quant à la voie de l'ordonnance, je laisserai M^{me} Dreifuss, conseillère fédérale, s'exprimer sur ce sujet.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Je crois que nous recherchons tous le même but: favoriser le dialogue, la concertation, la coopération entre tous les partenaires concernés. Nous voulons tous que cette concertation et que cette prise en considération des différents éléments aient lieu le plus rapidement possible, de façon à ce que les procédures ne se déroulent pas dans un temps qui serait totalement disproportionné au but poursuivi. De toute façon, nous obligeons les organisations à recourir plus tôt que ce n'est le cas actuellement, soit avant, soit juste après la décision de première instance. Ainsi, la situation sera plus claire et meilleure qu'aujourd'hui. Les procédures seront renforcées.

Il n'y a donc pas grande différence entre la proposition de la majorité de votre commission et la décision du Conseil des Etats. Je dirais que, dans leur esprit, elles sont inspirées par les mêmes objectifs. Certes, la volonté de collaboration apparaît peut-être plus fortement dans la version du Conseil national, qui rejoint le projet du Conseil fédéral. Mais peut-être que nous avons péché – je l'ai également dit devant le Conseil des Etats – par une vision quelque peu naïve, en pensant que seules des oppositions extrêmement bien fondées seraient faites à ce moment-là, qui permettraient de formuler un projet qui, lui alors, passerait, sans le moindre recours, le cap de la décision. En réalité, finalement, cela risque plutôt de provoquer une avalanche d'oppositions qui auraient le simple but de préserver le droit de recours; c'est pour cette raison que j'avais dit, au Conseil des Etats, que je pouvais tout à fait, au nom du Conseil fédéral, appuyer cette solution.

Encore une fois, ne déclenchons pas une guerre de religion là où il n'y en a pas, pas plus d'ailleurs qu'entre les spécialistes du droit abstrait et les praticiens. Selon les cas, l'une ou l'autre formule pourra se révéler plus ou moins positive. Il n'y a donc pas de différence fondamentale; il ne devrait pas y avoir non plus de guerre de prestige.

Se pose alors tout simplement la question de savoir si nous ne devrions pas achever le plus rapidement possible ce débat et nous rallier à une solution qui a autant de qualités et sans doute autant de défauts que celle à laquelle vous vous étiez tout d'abord ralliés. Dans le but d'achever rapidement ces travaux, je suis d'avis que le Conseil national devrait se rallier à la décision du Conseil des Etats.

M^{me} Nabholz a présenté une proposition subsidiaire, au cas où vous ne suivriez pas la décision du Conseil des Etats. Cette proposition n'a pas été suffisamment étudiée en commission, pas plus d'ailleurs que par l'administration; elle ne pourrait être prise en considération, comme un éventuel compromis, qu'au cas où nous nous retrouverions avec ces deux solutions face à face. Je pense qu'il vaudrait mieux ne pas avoir à en trancher ici, mais je suis persuadée que la commission du Conseil des Etats, aidée par l'administration, examinerait, dans ce cas, la proposition subsidiaire Nabholz. J'aimerais aussi qu'elle ne soit pas l'objet d'une décision maintenant, parce que la question de la possibilité d'aller dans ce sens par voie d'ordonnance n'est pas tout à fait clarifiée. Je suis persuadée, comme le rapporteur de votre commission, qu'une certaine démarche peut être faite par voie d'ordonnance, mais je ne suis pas sûre qu'elle puisse l'être aussi largement que cela ressort de la proposition Nabholz. Ceci devrait encore être examiné. Il est clair que le Conseil fédéral, par voie d'ordonnance, fera tout ce qui est possible pour éviter qu'un trop grand nombre de recours aient lieu, mais nous nous gardons de nous immiscer dans un droit cantonal qui reste essentiel. C'est là que se trouve la ligne de partage.

En d'autres termes et très clairement dit, le moment est venu d'achever cette révision. Vous pouvez le faire en vous ralliant à la décision du Conseil des Etats. Si vous souhaitez que la réflexion se poursuive, cela se fera sur la base de la proposition subsidiaire Nabholz, en une dernière étape au Conseil des Etats.

Art. 12 Abs. 6 – Art. 12 al. 6

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

87 Stimmen
58 Stimmen

Art. 12a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit

84 Stimmen
60 Stimmen

Nabholz Lili (R, ZH): Ich habe schon in meinem Votum angekündigt, dass ich meinen Eventualantrag zurückziehen würde, wenn ich von seiten der Kommissionssprecher und von Frau Bundesrätin Dreifuss die Zusicherung erhielte, dass man dieses Thema im Sinne meines Eventualantrages in der nächsten Runde noch vertieft prüfen werde. Ich bin von den gemachten Ausführungen befriedigt und ziehe meinen Eventualantrag einstweilen zurück.

Art. 12c

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Friderici Charles

Festhalten

Antrag Mamie

Das Beschwerderecht ist ausgeschlossen bei Entscheiden, die Objekte von öffentlichem Interesse betreffen:

– sofern diese Entscheide von den gesetzgebenden Behörden der Kantone des Bundes stammen; und
– sofern sie aufgrund eines Verfahrens, welches ein allfälliges Referendum zulässt, gefasst worden sind.

Das Beschwerderecht der Gemeinden bleibt vorbehalten.

Art. 12c

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Friderici Charles

Maintenir

Proposition Mamie

Le droit de recours n'est pas ouvert contre des décisions se rapportant à des objets déclarés d'utilité publique:

– lorsque ces décisions émanent des autorités législatives des cantons ou de la Confédération; et
– pour autant qu'elles soient prises à la suite d'une procédure permettant un éventuel référendum.

Le droit de recours des communes reste réservé.

Friderici Charles (L, VD): Sur un plan purement politique en Suisse, les procédures d'adoption de projets d'utilité publique sont soumises à des mécanismes à la fois complets et complexes. Dans la phase d'élaboration du projet, les autorités publiques, puisque c'est d'elles qu'il s'agit, prennent évidemment en compte les prescriptions relatives à la protection de la nature, puisqu'elles y sont soumises au même titre que les particuliers. Elles peuvent ensuite être amenées à réviser leurs projets à la suite de la procédure de consultation, dont on sait qu'elle est largement ouverte, en particulier et c'est normal, aux organisations qui ont pour vocation de protéger l'environnement.

Il survient alors, avant même toute décision, la procédure de délibération, au sein du législatif ou du gouvernement, qui permet encore aux différentes sensibilités de s'exprimer, voire de rappeler l'autorité exécutive au respect des prescriptions légales.

Enfin et surtout, existe la phase de remise en cause des projets par la voie référendaire, voire parfois par celle de l'initiative populaire. Dans ce cadre aussi, les sensibilités ont tout loisir de s'exprimer. Au terme d'une telle procédure, tout particulièrement lorsque le peuple a tranché ou en a eu la possibilité, est-il admissible que des recours puissent encore mettre en cause un projet, si l'on rappelle une fois encore que les projets sont élaborés, tant par l'administration que par l'organe de décision, dans le respect des prescriptions légales et, en particulier, de celles qui ont trait à la protection de la nature? On ne peut que répondre non.

Lorsqu'une procédure législative complète a eu lieu et qu'elle a conduit à admettre l'utilité publique, le bien-fondé, mais aussi la légalité d'un ouvrage ou d'un projet, rien ne justifie qu'il soit retardé ou, pire, remis en cause par des recours intempestifs. Prétendre le contraire revient à permettre à un particulier ou à une association de mettre en échec tout un processus institutionnel. Cela est d'autant plus indésirable que les recours de particuliers visent très souvent la défense d'intérêts privés, sous couvert de défense de l'intérêt général. Quant aux recours pour ainsi dire professionnels de certains groupements, ils n'ont pour seule raison d'être que la poursuite d'un seul intérêt public qui, pour eux, est par définition toujours prépondérant. Ni les uns ni les autres ne méritent de pouvoir contrecarrer une décision d'intérêt public prise au terme d'un long processus institutionnel.

Sur le plan économique, la revitalisation que beaucoup semblent appeler de leurs vœux est en panne, si tant est qu'elle ait une fois démarré. Or, la proposition que M. Maitre avait présentée, et que notre Conseil avait acceptée, s'inscrit parfaitement dans ce cadre. Les ouvrages d'utilité publique concernant tous les infrastructures de notre pays, ils contribuent à ce titre au bon fonctionnement de notre économie et à son développement. A ceci s'ajoute un élément conjoncturel: en des temps difficiles, il est extrêmement dommageable que des travaux d'infrastructure soient l'objet de blocages. Ce sont des occasions de travail souvent très importantes qui se perdent ou qui du moins sont retardées. Aussi bien sur le plan structurel que conjoncturel l'exclusion de possibilités de recours intempestifs s'impose pour des raisons économiques.

Cela ne signifie d'ailleurs en rien que l'économie, et en particulier l'économie publique, puisque c'est d'elle dont il s'agit en l'espèce, ne fasse rien pour la protection de la nature, au contraire. A titre d'exemple, citons les cas des routes pour lesquelles les attributions financières relevant de la protection de l'environnement sont extrêmement importantes. Pour les seules routes nationales déjà construites, 73,3 millions de francs ont été consacrés à la protection de l'environnement en 1993, et pour cette année, 92,7 millions de francs sont attribués à cet objectif.

Ce sont là des montants considérables et l'on en trouverait de similaires tant en ce qui concerne les autorités cantonales et communales qu'en ce qui concerne les projets autres que routiers. Il ne suffit que d'évoquer les réalisations ferroviaires ou celles relatives au transport de l'énergie. Il s'agit donc de ne pas y ajouter, pour les autorités chargées de conduire les projets, les frais inhérents à toutes les procédures de recours et, pour les entreprises chargées de les réaliser, le manque à gagner qui résulte de voies juridiques trop largement ouvertes.

Enfin, sur le plan juridique, personne ne conteste que les citoyens puissent avoir leur mot à dire sur des décisions qui peuvent avoir une importance relativement grande sur leur cadre de vie. Encore pourrait-on se demander si la désignation de députés ou de gouvernants, ainsi que la proximité tant vantée des fonctionnaires et de la population, qui serait la spécificité de l'administration en Suisse, ne devrait pas suffire à assurer le respect des vœux des citoyens.

Il faut en effet bien voir que la caractéristique principale du pouvoir donné aux citoyens de participer aux procédures par des recours, mais aussi par des référendums, est de mettre en doute la capacité des autorités à respecter les lois et l'intérêt public. En d'autres termes, cette participation des citoyens n'est souvent qu'une manière d'exprimer une divergence de vues quant à l'intérêt public protégé par les lois, qui doit avoir la préférence sur les autres. Elle a donc souvent un caractère éminemment subjectif, sous des dehors objectifs. Elle consiste toujours à marquer une défiance envers les autorités, que cela soit ou non justifié d'ailleurs. Or, il faut bien voir qu'en matière de protection de l'environnement et de travaux d'utilité publique cette défiance peut, à l'heure actuelle, se manifester en deux phases: dans la procédure d'élaboration des projets, de par les consultations, les débats ou l'exercice des droits populaires, puis dans la phase de réalisation, par des recours. Sur le plan juridique, rien ne justifie cette double soupape de sécurité, d'autant que, je le répète, l'instrument utile que peut être la participation est souvent détourné de son but. Cet ins-

trument doit servir à ramener l'autorité au respect des textes légaux et à l'appréciation judicieuse des intérêts en présence. Or, et ici nous rejoignons l'argument institutionnel évoqué ci-dessus, lorsqu'un projet d'utilité publique est parvenu au terme du processus législatif, on doit admettre que les lois sont respectées et que les différents intérêts qui ont pu se manifester ont été pris en compte. L'ouverture de voies de recours s'avère donc superflue.

A ce titre, je tiens à souligner que, comme vous pouvez le constater, ma proposition rejoint largement la proposition Mamie et, vu la formulation de M. Mamie, j'appuie entièrement, avec le groupe libéral, cette proposition et je retire la mienne.

Mamie Philippe (R, VD): Dans notre Etat de droit, l'Etat assume la défense des intérêts publics et, en principe, il ne délègue pas cette compétence à des organisations, sauf de droit public. Avec l'octroi du droit de recours, l'Etat se dessaisit d'une partie de ses prérogatives pour les confier à des associations ou des fondations de droit privé, dont il ne vérifie ni la légitimité ni la représentativité. De plus, certaines organisations poursuivent un but politique, qui peut paralyser l'économie par le biais de recours ou oppositions. Enfin, la collectivité ne dispose d'aucune possibilité de sanction contre les éventuels abus et l'autorité démocratiquement élue perd, de ce fait, sa crédibilité puisqu'elle est bloquée dans des projets par des tiers qui ne défendent pas nécessairement un intérêt juridiquement protégé. Tel est le cas pour des associations représentées par des écologistes visant la croissance zéro.

L'Etat doit, dans la crise actuelle, se prémunir contre certains fondamentalistes qui, même s'ils sont peu nombreux, sont surtout actifs dans certaines organisations, en posant quelques garde-fous. Ma proposition vise dès lors à protéger les droits populaires contre les abus d'une certaine minorité en n'ouvrant pas le droit de recours contre des décisions déclarées d'utilité publique et émanant d'une autorité démocratiquement élue. A quoi cela sert-il d'élire des autorités si leurs décisions peuvent être paralysées même après un référendum? L'Etat de droit n'a plus de crédibilité et le peuple perd alors sa confiance envers l'autorité et déserte les urnes.

Dans ma proposition, les privés, les communes, les cantons et le département fédéral concerné gardent leur droit de recours. Le vote populaire est respecté, les tribunaux seront moins encombrés. Les procédures seront accélérées et simplifiées et les organisations de protection de la nature pourront se concentrer sur le terrain propice de la sensibilisation et de la formation, par exemple.

Le pays court à sa perte avec un perfectionnisme et un art consommé du hara-kiri. Nous avons ici l'occasion de lancer un avertissement à l'intention de ceux qui essaient d'obtenir, par les recours, ce que le suffrage populaire leur a refusé, et qui vont parfois jusqu'à utiliser des moyens discutables.

Je vous invite, dès lors, à voter cette proposition remaniée et plus précise que celle présentée, lors de notre premier débat, par M. Maitre, proposition qui – je vous le rappelle – avait été adoptée.

Rebeaud Laurent (G, GE): Je me suis déjà un peu fâché ce matin contre M. Epiney, je ne vais pas recommencer avec M. Mamie, mais il le mériterait bien, car son analyse du rôle des associations dans notre société procède de la même logique, du même procès d'intention, de la même ignorance des réalités.

On reproche à certains écologistes – toujours sans les nommer d'ailleurs, je ne sais donc pas si j'en suis – leur fondamentalisme. Je me demande parfois s'il n'y a pas, même dans ce Parlement, un autre type de fondamentalisme qui juge que ne peut être bon pour le pays que ce qui rapporte à de grandes entreprises à court terme. Je pose la question, sans y répondre, je vous laisse méditer sur ce sujet.

A propos du détail de la proposition Mamie, je crois qu'on peut lui adresser les mêmes reproches que nous avions adressés en son temps à la proposition Maitre, que le Conseil des Etats a exécutée, pour de bonnes raisons. Si vous placez les autorités cantonales dans la situation de pouvoir violer le droit fédéral – ce qui peut arriver –, de pouvoir soutenir des projets en

contradiction avec le droit fédéral sans qu'il y ait aucun recours d'associations possible là contre, et que ces projets qui violeraient le droit fédéral puissent être, de surcroît, confirmés par un référendum populaire cantonal, vous créez alors des conditions insupportables de conflit entre cantons et Confédération, sans que la Confédération puisse pratiquement exiger l'application des lois. C'est l'émiettement du droit fédéral, et c'est parfaitement incompatible avec notre ordre juridique. Pour cette simple raison, je vous recommande de rejeter la proposition Mamie.

Maitre Jean-Philippe (C, GE): En proposant, à l'époque, cet article 12c, je l'ai dit et je le répète ici, je n'ai jamais eu la prétention de régler définitivement une question, mais bien plus d'ouvrir un débat. Ce débat me paraît nécessaire, et je suis extrêmement surpris qu'en certaines occasions, et notamment devant le Conseil des Etats, il ait été escamoté.

Le vrai problème que nous devons régler est celui des objets dits «d'utilité publique», c'est-à-dire des infrastructures, pour l'essentiel, qui sont vitales pour notre pays. Ce n'est ni plus ni moins que les conditions-cadres de notre vie économique et sociale qui sont, à certains égards, en jeu. Oui, il faut ouvrir le débat sur certains recours qui sont dilatoires – ils ne le sont pas tous –, mais certains recours sont incontestablement dilatoires. Il faut ouvrir le débat sur ce que j'ai appelé «cette grave dérive institutionnelle» qui, par recours multiples, transfère vers les tribunaux un débat qui est en définitive politique, et qu'il appartient aux instances politiques, élues pour cela, de régler. Nous avons voulu ouvrir ce débat, et la loi qui est en cause d'ailleurs lui apporte sur d'autres aspects une contribution, en cherchant à valoriser la phase de consultation, de préparation des dossiers. Sur ce point, je suis d'accord.

Par ma proposition – adoptée lors du premier débat – concernant l'article 12c, il n'y avait pas d'autre objectif que d'ajouter un élément supplémentaire, c'est-à-dire la conclusion logique à cette volonté de renforcer le débat préalable, la phase de consultation, soit de dire: Une fois que la consultation, que la préparation a eu lieu, qu'elle a été renforcée, et qu'on en arrive à la décision, il faut permettre à notre pays de réaliser, conformément à ce qui a été décidé, et cela sans retard. Parce qu'à défaut, si on n'admet pas cette conclusion, ça signifie qu'on admet alors de se complaire dans les procédures qui pourraient être dilatoires.

On a bien vu, à la suite de l'adoption de ma proposition lors du précédent débat devant cette Chambre, qu'un certain nombre d'organisations avaient donné de la voix. Elles ont fait leur travail, et nous devons faire le nôtre. Ce qui me surprend, c'est qu'à la suite de quelques vociférations le Conseil des Etats soit devenu subitement muet.

Il faut maintenir la divergence, et cela parce qu'il faut approfondir cette question, je prétends que nous n'avons pas le droit de l'escamoter. Une solution valable, équilibrée devrait trouver probablement sa place dans la loi fédérale d'organisation judiciaire. Et peut-être que le Conseil des Etats, au gré de cette divergence, pourrait apporter cette fois-ci une contribution utile à faire avancer cette question délicate.

Le choix qui nous est posé est tout simple, mais il est très complexe tout à la fois. C'est le choix entre un Etat de droit, auquel nous tenons, et un Etat procédurier, ce qui n'est pas du tout la même chose. Je crois tout simplement qu'à un moment où la Suisse a momentanément choisi de ne plus exister à l'extérieur de ses frontières – ça, c'est un tout autre débat – nous devons ici empêcher que notre pays s'étrangle sur son propre territoire par un juridisme désuet. Cela va peut-être à contre-courant, mais ce qui est demandé ici, c'est tout simplement de la lucidité et du courage.

Baumberger Peter (C, ZH), Berichterstatter: Ich bin zunächst froh darüber, dass Kollege Friderici seinen Antrag zurückgezogen hat. Jener Antrag wurde nicht nur vom Ständerat einstimmig abgelehnt, sondern auch von unserer Kommission; es gab nur eine Enthaltung. Es ist klar, die Formulierung «Objekte von öffentlichem Interesse» ist zu undifferenziert. Wenn ich nun zum Antrag Mamie komme – welcher den Antrag Friderici bzw. den früheren Antrag Maitre, dem Sie hier im

übrigen gegen meine seinerzeitige Empfehlung zugestimmt haben, in anderer Form wiederaufnimmt –, so muss ich sagen, dass die Kritik, wonach unklar ist, was unter «Objekten von öffentlichem Interesse» verstanden wird, auch so ihre Berechtigung nicht verliert. Sind das denn alle jene Objekte, welche diese beiden Bedingungen erfüllen, nämlich dass eine gesetzgebende Behörde beschlossen hat und ein Referendumsverfahren zugelassen ist? Das geht so nicht, das geht auch im Hinblick auf unseren Staatsaufbau – Gemeinde, Kanton, Bund – nicht. Das ist so nicht denkbar. Deshalb muss ich Ihnen empfehlen, diesen Antrag abzulehnen.

Ich erkenne aber durchaus die Grundsatzfrage dahinter, die Kollege Maitre hier erläutert hat. Es geht tatsächlich um eine entscheidende Grundsatzfrage: Wer hat denn hier das Wächteramt? Stehen Richterentscheide über den Volksentscheid – ich meine jetzt immer die jeweils gleiche Stufe –; marschieren wir in Richtung eines Richterstaates, oder ist die unmittelbare Demokratie, also der Volksentscheid, gewissermassen das Höchste?

Wir dürfen beides nicht verabsolutieren. Deswegen bin ich überzeugt davon – da teile ich die die Auffassung, die mein Fraktionskollege Maitre mindestens angedeutet hat –, dass die Revision des OG der richtige Ort ist, will man sich dieser Frage wieder einmal gründlich widmen.

Was das Problem der dilatorischen, der trölerischen Beschwerden angeht, so ist der Weg auch da ein anderer – ich habe es heute schon einmal gesagt –: dort muss der Weg über Kosten- und Entschädigungsfolgen führen. Und wenn das Bundesgericht entgegen den neuesten Anzeichen nicht strenger würde, müsste man eben auch diesbezüglich das OG revidieren.

Aber im Moment ist nicht der Zeitpunkt, die erwähnte Grundsatzfrage in einem einzelnen Gesetz, im NHG, zu lösen, sondern wir müssen sie insgesamt im OG angehen.

Ich bitte Sie daher, auch den Antrag Mamie abzulehnen.

Jeanprêtre Francine (S, VD), rapporteur: J'ai dit dans l'introduction au sujet de l'article 12c que notre étonnement était grand de voir revenir la suggestion de supprimer le droit de recours pour les objets déclarés d'utilité publique. En effet, c'était à l'unanimité de la commission, puis du Conseil des Etats, qu'elle a été repoussée, quasi sans discussion, mais pour les motifs évidents qu'elle n'est pas, notamment, dans l'esprit du mandat constitutionnel en matière de la protection de la nature et du paysage et que, de plus, l'autorité publique n'est pas infallible. C'est par 19 voix sans opposition et avec 1 abstention que votre commission s'est prononcée, et M. Epiney, justement, avait, en commission, qualifié cette proposition d'excessive en proposant dès lors son rejet.

La proposition Friderici Charles, puis la proposition Mamie d'aujourd'hui rendent perplexes. Depuis quand, en fait, une autorité qui doit aussi, et surtout de façon exemplaire, appliquer le droit se permettrait-elle de ne pas le faire? On peut prendre de multiples exemples en matière de sécurité des constructions, d'hygiène, d'éclairage, que sais-je encore? Depuis quand une autorité, de quelque niveau que ce soit – un Grand Conseil, par exemple –, et même, comme vous présentez la chose, en respectant un processus démocratique, un référendum, pourrait-elle déroger à la loi et quasiment sanctifier sa propre décision, fédérale en l'occurrence, et même cantonale? Mais c'est un tout autre processus de mise en oeuvre d'une modification législative qu'il faut alors amorcer! Et je trouve presque inquiétant qu'on parle de cela ici, ce n'est ni le lieu ni le moment.

Je vous propose dès lors, au nom de la commission, de repousser la proposition Mamie.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Je me joins aux deux rapporteurs de votre commission pour vous demander de rejeter la proposition Mamie, principalement pour les raisons suivantes: cette proposition, qui est de nouveau une proposition de dernière heure, ne tient pas compte de la complexité des problèmes à résoudre et semble proposer des solutions qui n'en sont pas. La formulation «objets déclarés d'utilité publique», que j'avais déjà critiquée lors du premier débat sur la proposi-

tion Maitre, reste dans la proposition Mamie et garde, en fait, ce flou qu'on pourrait peut-être qualifier d'artistique; or, nous ne faisons pas de l'art ici, mais du droit. En parlant d'«objets déclarés d'utilité publique», s'il y a une chose qui est déclarée d'utilité publique, c'est bien le droit de recours qui doit nous aider à veiller à la compatibilité d'un projet avec le droit. Il joue donc un rôle essentiel – j'ai eu l'occasion de le dire déjà plusieurs fois – dans l'application de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Mais surtout les deux atténuations, qui ont été apportées par M. Mamie à la proposition beaucoup plus radicale que nous avions auparavant sur la table, ne nous sont pas d'une grande utilité. C'est cela que je voulais exprimer tout à l'heure.

Vous proposez que le cautèle suivant les décisions émane d'autorités législatives des cantons et de la Confédération pour que le droit de recours soit supprimé. Mais en ce qui concerne les autorités législatives de la Confédération, lorsqu'il s'agit de lois ou d'arrêtés, ceux-ci sont, de toute façon, soustraits à une décision du Tribunal fédéral et, également, à la phase ultime d'une procédure juridique, puisque vous pouvez légiférer même contrairement au droit constitutionnel. Le Tribunal fédéral est lié par vos décisions en fonction de l'article 113 alinéa 3 de la Constitution fédérale. En ce qui concerne les décisions des autorités législatives des cantons, leur compatibilité avec le droit fédéral n'est pas garanti, et c'est justement le droit de recours qui doit nous permettre, le cas échéant, de tels contrôles.

Deuxième remarque, en ce qui concerne les décisions d'autorités législatives de la Confédération: ce ne sont pas elles qui posent problème. Ce qui peut poser problème – et il est vrai que vous reconnaissez le droit de recours –, ce sont les projets détaillés, élaborés par l'administration ou élaborés par le Conseil fédéral. Je vous sais gré de les exclure de cette restriction. Mais, de ce fait même, cette restriction, en ce qui concerne le droit fédéral, n'apporte rien dans le sens que vous souhaitez.

Enfin, puisqu'on a parlé de trancher – et je trouve l'expression un peu abusive – entre un Etat de droit et un Etat procédurier, j'aimerais préciser que l'Etat procédurier est aussi un Etat de droit. Il peut peut-être avoir des développements déplaisants, mais il repose sur le droit et, sur ce plan-là, cette opposition est malvenue.

J'aimerais critiquer la proposition de supprimer le droit de recours lorsqu'une procédure, permettant un éventuel référendum, est prévue. Il faut vraiment faire une distinction entre le rôle des tribunaux – qui est de veiller à la compatibilité d'un projet avec le droit – et le droit de référendum – qui doit veiller à formuler l'opinion des citoyennes et des citoyens sur un projet, c'est-à-dire sur une opportunité politique. Je ne crois pas que l'on puisse attendre du référendum qu'il procède à ce contrôle de la compatibilité d'un projet avec le droit. Ce n'est pas sa fonction. Dans ce sens-là, je pense que cette proposition mélange, en fait, des vocations différentes, celle du recours: contrôler la compatibilité avec le droit; celle du référendum: aboutir à une décision politique.

Il serait malvenu de confondre ces deux instruments et je vous invite donc à rejeter la proposition Mamie.

Präsidentin: Herr Friderici hat seinen Antrag zugunsten des Antrages Mamie zurückgezogen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	78 Stimmen
Für den Antrag Mamie	60 Stimmen

Ziff. II Ziff. 2 Art. 14 Abs. 1, 1bis, 1ter, 1quater

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Epiney, Chevallaz, Scherrer Jürg)

Festhalten

Ch. II ch. 2 art. 14 al. 1, 1bis, 1ter, 1quater

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Epiney, Chevallaz, Scherrer Jürg)

Maintenir

Präsidentin: Über die Minderheitsanträge zum Bundesgesetz über Fuss- und Wanderwege ist bereits bei den entsprechenden Bestimmungen des Natur- und Heimatschutzgesetzes entschieden worden; sie wurden überall abgelehnt.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. II Ziff. 2 Art. 14 Abs. 3–5

Antrag der Kommission

Mehrheit

Festhalten

Minderheit

(Misteli, Brügger Cyrill, Jeanprêtre)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Eventualantrag Nabholz

(falls der Antrag der Mehrheit obsiegt)

Abs. 3bis (neu)

In Verfahren nach Artikel 24 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung ist für Vorhaben, die keiner Umweltverträglichkeitsprüfung nach Artikel 9 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 unterliegen, die beabsichtigte Verfügung anzuzeigen.

Ch. II ch. 2 art. 14 al. 3–5

Proposition de la commission

Majorité

Maintenir

Minorité

(Misteli, Brügger Cyrill, Jeanprêtre)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition subsidiaire Nabholz

(en cas d'adoption de la proposition de la majorité)

Al. 3bis (nouveau)

Au cours de la procédure d'autorisation prévue à l'article 24 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire, la décision envisagée concernant des projets non soumis à une étude d'impact sur l'environnement aux termes de l'article 9 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement doit être publiée.

Präsidentin: Der Eventualantrag Nabholz ist zurückgezogen worden.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. II Ziff. 3 Art. 55 Abs. 1, 2bis, 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Epiney, Chevallaz, Scherrer Jürg)

Festhalten

Ch. II ch. 3 art. 55 al. 1, 2bis, 3

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Epiney, Chevallaz, Scherrer Jürg)

Maintenir

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Ziff. II Ziff. 3 Art. 55 Abs. 4–6*Antrag der Kommission**Mehrheit**Festhalten**Minderheit*

(Misteli, Brügger Cyrill, Jeanprêtre)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II ch. 3 art. 55 al. 4–6*Proposition de la commission**Majorité**Maintenir**Minorité*

(Misteli, Brügger Cyrill, Jeanprêtre)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit**Adopté selon la proposition de la majorité**An den Ständerat – Au Conseil des Etats**Schluss der Sitzung um 12.45 Uhr**La séance est levée à 12 h 45*

Natur- und Heimatschutz. Änderung des Bundesgesetzes

Protection de la nature et du paysage. Révision de la loi fédérale

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1994
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Sommersession
Session	Session d'été
Sessione	Sessione estiva
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.045
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	16.06.1994 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1119-1132
Page	
Pagina	
Ref. No	20 024 152

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.