

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND
UNION SYNDICALE SUISSE · UNIONE SINDACALE SVIZZERA

1.31 / 1.41 / 6.461

3000 Berne 23, avril 1976
Case postale 64

Votation populaire du 13 juin 1976

	Page
Exposé circonstancié de la loi sur l'aménagement du territoire	2
Exposé succinct de la loi	14
Exposé succinct sur le nouvel article consti- tutionnel régissant l'assurance-chômage, la loi sur l'aménagement du territoire et l'ouverture d'un crédit de 200 millions à l'Association internationale de développement (IDA)	16

Exposé circonstancié concernant la loi sur l'aménagement du territoire

Pourquoi un meilleur aménagement du territoire est-il impérieux?

Le progrès économique et technique est gaspilleur d'espace. Les hommes, dont le nombre croît et dont les revenus augmentent, veulent plus d'espace.

Certes, une bonne part des logements modernes ne sont pas plus spacieux que les anciens. Mais le nombre de personnes par logement, le degré d'occupation, tend à diminuer. Les familles se scindent. Les parents ne vivent plus chez leurs enfants. Les jeunes quittent assez rapidement le foyer. Le phénomène est connu. Parallèlement, l'extension des loisirs et l'amélioration des revenus ont fait grandir la demande de résidences secondaires.

Hors des villes, on construit de manière plus espacée ou dispersée. Autour des blocs et des maisons-tour, on réserve des espaces verts, des places de jeu et de sport, on construit des piscines. Tout cela est dévoreur de terrains. Même remarque pour les parkings et les voies d'accès.

En outre, le développement de l'infrastructure qui accompagne l'expansion des banlieues et des localités suburbaines, la construction de grands ensembles (nouvelles écoles, nouveaux hôpitaux, équipements divers, installations pour le traitement des eaux usées et pour l'incinération des gadoues, les dépôts de déchets, etc.), tout cela stimule aussi la "consommation" d'espace vital.

Cette évolution, si elle concourt à améliorer la qualité de la vie à de multiples égards, a cependant des conséquences négatives. Elle a, en particulier, concouru à fouetter la spéculation foncière, à favoriser des implantations chaotiques et à multiplier les laideurs. A son tour, le désordre de ces implantations ne permet guère de les rattacher rationnellement au réseau des transports publics. Et nous ne parlons pas des hausses massives des coûts des terrains - et des travaux d'équipement - consécutives à ces spéculations et à leurs erreurs.

Certes, maints cantons et communes s'efforcent depuis des années de discipliner cette évolution, d'en prévenir les conséquences négatives. Avec relativement peu de succès cependant. Trop souvent, les pouvoirs publics n'ont pas disposé des compétences nécessaires pour coordonner assez efficacement et pour résoudre les problèmes nouveaux posés par des implantations chevauchant sur le territoire de deux cantons ou de plusieurs communes. Ces insuffisances de la coordination et de la prévision ont été payées par la destruction de paysages qu'il aurait fallu préserver à temps pour la détente et le plaisir de la population. Souvent aussi, on a laissé faire et aller parce qu'on voyait les choses par le petit bout de la lunette et qu'on ne percevait guère les conséquences que ce laisser faire pourrait avoir pour le voisin - et pour l'ensemble de la collectivité nationale. Seule la forêt suisse a été préservée de ces maux

parce qu'elle est protégée par une législation qui, quand elle a été promulguée, il y a une centaine d'années, était étonnamment en avance sur son temps.

Plus la "consommation" d'espace a grandi et plus les utilisations du sol ont provoqué de tensions et de conflits. Peut-on laisser les riches particuliers et les puissances financières accaparer le sol à leur gré? Seul un meilleur aménagement du territoire peut l'empêcher: un aménagement conçu de manière à permettre d'aiguiller et de discipliner l'évolution. Mais il n'est réalisable que si l'Etat (Confédération, cantons, communes) a le pouvoir de statuer sur l'occupation du territoire.

Après cette introduction générale, énumérons les objectifs de la loi:

- a) Protéger les bases naturelles de la vie humaine, telles que le sol, l'air, l'eau et le paysage;
- b) Créer les conditions d'espace favorables à l'épanouissement de la vie personnelle, sociale et économique;
- c) Encourager une urbanisation décentralisée comprenant des centres régionaux et interrégionaux et orienter dans ce sens le développement des grandes villes;
- d) Délimiter les territoires à urbaniser d'une manière convenable et propre à ménager l'évolution future du pays et assurer leur utilisation judicieuse;
- e) Promouvoir l'équilibre entre les régions rurales et urbaines, entre celles qui sont économiquement faibles et celles dont l'économie est développée;
- f) Maintenir le caractère et la beauté de certains paysages;
- g) Tenir compte des exigences d'un approvisionnement autonome suffisant en denrées alimentaires;
- h) Tenir compte des besoins de la défense.

La compétence de légiférer en matière d'aménagement du territoire repose avant tout sur les articles 22 quater et 22 ter de la constitution. Ils ont été acceptés le 14 septembre 1969 par le peuple et les cantons.

Art. 22 ter

1. La propriété est garantie.
2. Dans la mesure de leurs attributions constitutionnelles, la Confédération et les cantons peuvent, par voie législative et pour des motifs d'intérêt public, prévoir l'expropriation et des restrictions de la propriété.
3. En cas d'expropriation et de restriction de la propriété équivalant à l'expropriation, une juste indemnité est due.

Art. 22 quater

1. La Confédération édicte par la voie législative des principes applicables aux plans d'aménagement que les cantons seront

appelés à établir en vue d'assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire.

2. Elle encourage et coordonne les efforts des cantons et collabore avec eux.
3. Elle tient compte, dans l'accomplissement de ses tâches, des besoins de l'aménagement national, régional et local du territoire.

La nouvelle loi sur l'aménagement du territoire est fondée sur ces articles. Divers milieux de droite ayant lancé le referendum, elle sera soumise au peuple le 13 juin.

Les rapports entre la Confédération et les cantons

La Confédération exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par la constitution. C'est pourquoi, avant l'inscription des articles précités dans la constitution, on pouvait se croire habilité à prétendre - et on ne s'en faisait pas faute - que cet aménagement est exclusivement l'affaire des cantons. Ce n'est que partiellement exact.

Rien ne les aurait empêché de faire pleinement usage de la compétence qu'ils ont d'ores et déjà d'agir - sous réserve de la garantie du droit de propriété inscrite dans la constitution fédérale. Si divers cantons, ceux de Genève et de Bâle-ville par exemple, contraints de ménager un sol qui diminuait comme peau de chagrin, ont procédé à des réglementations relativement efficaces, les autres n'ont guère fait preuve d'initiative ou que d'une initiative insuffisante.

Non seulement on n'a pas établi des principes et règles d'aménagement applicables à l'ensemble du territoire, mais la diversité des pouvoirs et réglementations cantonaux n'a pas permis d'établir entre les cantons, au niveau de la région, la coordination qui eût été nécessaire. Les communes d'un même canton ayant également des réglementations très diverses, la coordination entre elles était, elle aussi, souvent insuffisante. La situation étant devenue chaotique - et menaçant de le devenir toujours plus - il est apparu urgent de conférer de nouvelles compétences à la Confédération.

La nouvelle loi ne prévoit cependant pas une centralisation des pouvoirs entre les mains de la Confédération. Elle réserve les droits des cantons et précise leurs devoirs. Ils sont les mêmes pour tous. La loi leur confère des pouvoirs que, dans nombre d'entre eux, leur constitution ne leur donne pas encore. Cette harmonisation des compétences cantonales en matière d'aménagement permettra, c'est évident, d'intensifier la coopération entre cantons. Il n'est pas vrai que la loi porte atteinte au fédéralisme. Elle vise, au contraire, à en faire, dans ce domaine, un instrument efficace.

La loi ne vise pas davantage à écarter l'initiative des cantons. Ils peuvent modifier leur constitution et leur législation pour exercer des pouvoirs plus larges en matière d'aménagement.

Ils peuvent expérimenter. C'est même particulièrement souhaitable dans les cantons où prolifèrent les grandes agglomérations et où la densité des implantations augmente.

Les principaux éléments de la loi sur l'aménagement du territoire

Obligation de planifier

L'art.2 fait aux cantons une obligation de pourvoir à un "aménagement continu et concerté" de leur territoire et de faire concorder leurs plans.

La réglementation des rapports entre canton et communes reste libre. Il serait pourtant contraire au droit fédéral de déléguer tous les pouvoirs aux communes. Les cantons doivent rester à même d'assumer les responsabilités qui découlent de la loi fédérale. On a lieu d'admettre que les cantons institueront des organes chargés de veiller à ce que les communes prennent des décisions conformes aux exigences du droit fédéral, de la loi sur l'aménagement du territoire en particulier.

Pour garantir l'exercice des droits et des devoirs, l'art.61 dispose que les autorités compétentes de la Confédération, des cantons et des communes ont un droit de recours contre des décisions d'organes "supérieurs" ou "subordonnés". Cette disposition démontre bien que la loi n'est pas d'inspiration "centraliste". L'autorité fédérale ou cantonale ne peut pas purement et simplement "décréter". En bref, la loi est conçue de manière à donner plus de substance réelle au fédéralisme - en le rendant plus coopérateur.

Comment planifie-t-on?

La première phase de la planification consiste à déterminer les zones d'une région donnée qui doivent être réservées à l'habitat, puis à déterminer l'infrastructure qui est la condition de leur développement.

Mais l'infrastructure est coûteuse. On ne peut planifier raisonnablement, sans évaluer les coûts y afférents. Seule une évaluation préalable permet de juger si un plan est réalisable ou non. Les planifications de grande envergure ne sont pas réalisables d'un seul tenant; il faut prévoir plusieurs étapes, dont chacune doit faire l'objet d'un plan intermédiaire détaillé. La répartition du territoire en zones d'affectation doit être précisée pour écarter ou trancher les conflits entre utilisateurs; l'établissement de ces zones limite naturellement, dans l'intérêt général, le droit de disposition des propriétaires.

Certains terrains, au bord des lacs notamment, sont particulièrement recherchés; d'autres sont des sites historiques. Ils doivent être particulièrement protégés. Il faut donc prévoir des zones de protection, comme aussi des zones de détente, dont les conditions naturelles doivent être sauvegardées autant que possible.

La loi sur l'aménagement distingue entre plans directeurs généraux et plans directeurs sectoriels. Les plans destinés à être exécutés à court ou à moyen terme sont qualifiés de plans d'affectation; ils peuvent être également menés à chef par étapes.

Les plans directeurs

De manière générale, les plans directeurs généraux sont fondés sur les plans directeurs sectoriels.

Les plans directeurs d'urbanisation et des sites (art.10) prévoient les territoires suivants: territoires à urbaniser, zones agricoles, zones forestières, zones de délasserement, zones à protéger, ainsi que des zones temporairement sans affectation.

Seront affectés aux zones d'urbanisation, les terrains qui apparaissent nécessaires pour couvrir les besoins prévisibles de l'habitat au cours des 20 à 25 prochaines années.

Parmi les autres plans sectoriels, mentionnons les plans directeurs des transports (art.17), qui doivent coiffer tous les modes de transport, y compris les transports par conduites, ainsi que les sentiers pédestres dont l'importance n'est pas seulement locale. Les plans directeurs de l'approvisionnement coiffent les ressources en eau utilisables (dont la protection contre les pollutions doit être assurée), les installations de captage, d'accumulation et de distribution d'eau, les conduites et installations d'épuration des eaux usées, les installations d'élimination des déchets, y compris les dépôts de déchets, ainsi que les installations de production, de transport et de distribution de l'énergie.

Les plans directeurs de construction et installations publiques nécessaires à l'approvisionnement (art.19) mentionnent celles qui sont importantes pour l'aménagement du territoire.

Les divers plans sectoriels doivent être intégrés dans les plans directeurs généraux (art.6 et 7), qui doivent contenir des indications sur la technique, le rythme de leur exécution. Ces plans cantonaux doivent être établis compte tenu des plans sectoriels de la Confédération.

Les plans d'affectation

déterminent les diverses zones d'utilisation du territoire désigné par le plan directeur général. Ils doivent être établis compte tenu des besoins divers, en matière d'habitat notamment. La loi laisse aux cantons le soin de déterminer la répartition des terrains entre l'habitat, l'industrie, les activités commerciales et les services. Il convient d'opérer cette répartition de manière à garantir des conditions optimales d'habitat, par exemple aux fins d'éviter de faire coïncider densité du trafic et densité de l'habitat.

Les principales dispositions concernant les zones à bâtir figurent aux articles 26, 27 et 28. L'art.26 est déterminant pour la délimitation d'une zone à bâtir. Aux termes des art.27 et 28, les communes sont tenues d'équiper les zones à bâtir. Ils supposent même indirectement une obligation, mais limitée, de construire. Abordons maintenant ce problème particulier, mais important.

Considérations sur les zones à bâtir

Dans nombre de communes, les zones réservées à la construction sont surdimensionnées. D'enquêtes faites dans diverses régions, il ressort que les zones déjà délimitées suffisent pour répondre aux besoins prévisibles des cent prochaines années.

Le terrain à bâtir est celui qui a la valeur économique la plus grande. Aussi les prix sont-ils à l'avenant parce que ce sont ces terrains qui assurent ou promettent les rendements les plus élevés. La plupart des propriétaires fonciers souhaitent que leurs terrains soient, du moins partiellement, intégrés dans les zones à bâtir.

Pour que leurs plans zoniers passent plus facilement le cap des votations, beaucoup de communes ont donc délimité très largement les zones qui doivent être réservées à la construction. De cette manière, presque chaque propriétaire est assuré qu'une partie au moins de son terrain sera attribuée à cette zone.

Cette "politique" a de graves inconvénients. Les zones que l'on peut qualifier de surdimensionnées le sont à tel point qu'elles ne peuvent pas être aménagées rationnellement. Elles ne le sont que partiellement et à des coûts excessifs. On obtient ainsi un résultat diamétralement contraire à celui auquel vise l'établissement de zones. Cet état de choses favorise l'éparpillement des constructions et les gaspillages de terrain. De surcroît, les implantations en ordre dispersé rendent plus difficile l'utilisation à des fins agricoles des terrains restés disponibles.

Une région où la construction en ordre dispersé l'emporte ne peut que difficilement être desservie rationnellement par les transports publics, notamment parce que les distances entre l'habitation et la station sont trop grandes pour nombre des résidents; en conséquence, la demande est trop faible et les frais fixes des transports publics trop élevés par rapport au nombre des passagers. Enfin, l'éparpillement augmente de manière excessive les coûts des canalisations et conduites.

L'art.26 de la loi vise à empêcher un surdimensionnement des zones à bâtir. Il précise que la zone à bâtir ne doit englober que des terrains déjà bâtis ou nécessaires pour la construction dans les dix à quinze années au plus, et qui seront équipés dans ce délai.

C'est la raison pour laquelle des propriétaires fonciers et leurs groupements combattent la loi. Ils craignent une dépréciation de leurs terrains s'ils cessent d'être inclus dans une zone à bâtir.

Ce risque existe. Il faut cependant rappeler que maints propriétaires se font des illusions sur les possibilités de bâtir leurs terrains et sur l'évolution ultérieure de sa valeur. D'ores et déjà, la législation sur la protection des eaux permet d'interdire des constructions non agricoles sur les emplacements qui ne sont pas rattachés à des canalisations et partant à des installations pour la protection et l'assainissement des eaux. Si les propriétaires de terrain échouent à engager les communes à établir un réseau surdimensionné de canalisations, l'attribution d'un terrain à la zone à bâtir ne garantit plus qu'il sera bâti. Cependant, la législation

qui protège les eaux étant souple, elle n'est pas, à elle seule, un instrument approprié pour imposer l'utilisation rationnelle d'un terrain à bâtir.

Nombre de propriétaires de terrains n'osent pas avouer ouvertement que c'est par crainte d'une dévaluation qu'ils combattent la loi. L'avouer, ce serait avouer aussi leur appétit de profit. Ils usent donc d'autres arguments. Ils donnent à entendre que si les zones à bâtir sont trop chichement mesurées, on pourrait affronter une pénurie de terrains à bâtir et une nouvelle montée en flèche des prix.

Pour prévenir cette pénurie, l'art.28 fait une obligation aux communes d'équiper à temps les zones à bâtir. Cette disposition doit faire en sorte que la qualification de "terrain à bâtir" ne soit pas seulement théorique, mais réponde effectivement à la réalité. Cette obligation d'équiper est plus propre à accroître les superficies de terrains effectivement destinés à la construction que la délimitation de zones surdimensionnées, mais qui restent en partie non équipées.

On peut être tenté de penser: tout est bel et bien. Mais qu'en est-il des spéculateurs qui accapareront des terrains à bâtir et attendront que les prix montent pour les vendre à des acheteurs qui veulent construire? Le fait qu'une zone à bâtir soit équipée ne garantit pas encore que tous les terrains seront bâtis - soit que le propriétaire les bâtisse lui-même ou les vende à des gens qui veulent bâtir.

La loi tente par deux moyens de prévenir un accaparement. L'alinéa 2 de l'art.28 précise que les contributions à l'équipement dues par les propriétaires fonciers doivent être acquittées dès le moment où les travaux sont achevés et non pas au moment seulement où le terrain est bâti.

Cette disposition rendra l'accaparement nettement plus difficile. Un terrain à bâtir qui n'est pas utilisé ne rapporte rien. En outre, les contributions d'équipement, qui sont notables, sont assimilables à des intérêts négatifs. La valeur fiscale d'un terrain à bâtir équipé est plus élevée que celle d'une parcelle non équipée et l'imposition plus lourde. Cette réalité est de nature à engager le propriétaire à vendre ou à bâtir.

Tout cela explique que les propriétaires qui spéculent sur de futures augmentations de la valeur accueillent sans plaisir la loi sur l'aménagement du territoire. Les uns craignent que son entrée en vigueur - si leur terrain n'est pas affecté à une zone à bâtir - ne retarde le moment où ils pourront construire; d'autres, dont les terrains resteront intégrés dans une zone à bâtir, redoutent d'être contraints de vendre prématurément, c'est-à-dire avant que le terrain n'ait atteint le prix qu'ils espèrent.

Il n'est cependant pas niable que la loi entraînera des rigueurs pour certains propriétaires. Mais celles que provoquent pour le grand nombre des implantations chaotiques, l'enlaidissement du paysage, les pollutions pèsent davantage dans la balance.

De toute évidence, dans un pays aussi densément peuplé que la Suisse, les dégradations de toutes sortes de l'environnement et de la qualité de la vie imposent certaines limitations à l'exercice du droit de propriété. Maints propriétaires l'admettent. Il est probable qu'une minorité seulement de propriétaires participent au financement de la campagne lancée contre la loi.

Les propriétaires raisonnables ont intérêt à ce que la spéculation soit bridée. La loi vise non seulement à empêcher l'accaparement de terrains, mais aussi à garantir l'exécution des plans d'affectation. A cet effet, l'autorité compétente peut d'office ordonner des remembrements parcellaires et, au besoin, les exécuter, contre la volonté des propriétaires récalcitrants.

S'il apparaît que les accaparements d'un propriétaire ou un groupe financier ont provoqué une pénurie de terrains, la loi autorise même l'expropriation. La disposition y relative du second alinéa de l'article 35 a la teneur suivante:

"L'expropriation est possible notamment lorsque, dans la région en cause, l'offre de terrains équipés est insuffisante et que le propriétaire ne construit pas sur son terrain à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été imparti, sans qu'il puisse invoquer des justes motifs, en particulier des besoins personnels futurs. Les biens-fonds expropriés seront voués à la construction sans retard; en règle générale, ces biens-fonds seront retransférés à des particuliers par voie d'adjudication publique."

Nous avons ainsi énuméré

les éléments essentiels de la loi.

Les cantons sont tenus de planifier l'aménagement de leur territoire. Le droit fédéral ne précise que les principes de cette planification. Il précise les affectations du sol que les cantons doivent prendre en ligne de compte, et fixe les rythmes de la planification.

L'obligation de planifier a pour corollaire une obligation d'équiper. Les cantons déterminent la répartition des frais d'équipement entre le canton, les communes et les propriétaires. Pour financer l'équipement, la Confédération peut (art.43) accorder, procurer ou cautionner des prêts aux cantons, aux communes et à d'autres collectivités de droit public, de même qu'à des institutions d'utilité publique afin de promouvoir en temps utile l'équipement. Les prêts peuvent être accordés à un taux d'intérêt plus favorable que celui du marché, ou sans intérêt.

Sous une forme atténuée, la loi d'aménagement institue aussi une obligation de construire sur les terrains équipés. Les cantons et les communes peuvent percevoir des propriétaires des contributions aux frais d'équipement. Comme nous l'avons dit, ces contributions aggravent les inconvénients pour les propriétaires qui accaparent et sont de nature à les engager à construire ou à céder le terrain à des acheteurs qui veulent construire. La possibilité donnée à l'autorité d'ordonner des remembrements ou de les exécuter elle-même au besoin est propre à engager un propriétaire à ne pas retarder trop l'utilisation du terrain à bâtir. Enfin, l'autorité

peut recourir in extremis à l'expropriation; l'indemnisation correspond à la valeur vénale.

Dédommagements et problèmes transitoires

Nous examinerons maintenant diverses dispositions de la loi de nature à jouer un rôle au cours de la campagne qui précédera la votation du 13 juin.

L'attribution d'un terrain à une zone déterminée ne donne droit à un dédommagement, en règle générale, que si elle est assimilable à une expropriation au sens matériel. Est en particulier réputée expropriation au sens matériel toute interdiction durable de construire sur des terrains attribués à une zone à bâtir, équipés et se prêtant à la construction (art.48).

L'attribution d'un bien-fonds à la zone agricole ou forestière, ou à une zone intermédiaire entre une zone agricole et une zone à bâtir ne donne pas droit à dédommagement; les cas de rigueur sont réservés. Si l'application de la loi commande le transfert d'un bien-fonds d'une zone à bâtir à une autre zone, le propriétaire n'a pas droit à une indemnité (art.65, 4ème alinéa). Ce transfert n'implique pas une interdiction durable de construire, la possibilité d'un retransfert dans la zone à bâtir restant ouverte.

Selon les circonstances, le passage du droit actuel au nouveau droit résultant de l'entrée en vigueur de la loi sur l'aménagement pourra commander la révision de certaines planifications. Pour éviter que la loi ne soit tournée pendant la période de transition, on peut créer des zones dites en cours d'aménagement et dans lesquelles aucune construction ne pourra être modifiée (art.36). Ces zones "d'aménagement en cours" peuvent être créées pour cinq ans au plus, et sans indemnisation des propriétaires dont les biens-fonds seront attribués à ces zones. Dans des cas exceptionnels, ce délai de 5 ans pourra être prolongé de trois ans. Pour prévenir un sabotage de la loi par le biais d'une application trop souple de ces dispositions, le Conseil fédéral peut se substituer à l'autorité ou aux autorités cantonales et créer lui-même des "zones d'aménagement en cours", mais à la condition seulement qu'il n'ait pas d'ores et déjà sanctionné un plan directeur général.

Prélèvement de la plus-value

Aujourd'hui déjà, on ne prévoit pas la même densité d'occupation pour l'ensemble d'une zone à bâtir. La densité peut varier selon une gamme qui va de l'occupation "aérée" (maisons familiales) au degré maximal dans le centre des villes (immeubles administratifs et commerciaux élevés, grands magasins, etc.). Pour alléger l'hypothèque des pollutions de tout genre dans les centres des villes, ou à tout le moins pour en prévenir l'aggravation, il est de plus en plus nécessaire de prévoir dans la périphérie des ensembles bâtis, commerciaux notamment, d'une grande densité. Cette conception permet de mieux aiguiller le trafic, d'améliorer les transports publics, ainsi que la qualité de la vie dans les quartiers habités.

L'attribution de biens-fonds à des zones d'intense utilisation a pour effet d'en augmenter fortement la valeur. Il en résulte donc des "gains de planification". Ils sont pour la plupart substantiels.

Pour la première fois, la loi d'aménagement permet d'éponger "de manière équitable" ces plus-values (art.37), soit sous forme de taxes, soit par la voie de cessions appropriées de terrains. Ces cessions peuvent permettre aux collectivités publiques d'entrer en possession de terrains nécessaires pour aménager mieux le trafic, pour créer des espaces de détente, etc. Aux termes du 5ème alinéa de l'art.37, la Confédération édicte des directives sur les critères à appliquer sur l'ampleur des prélèvements de la plus-value.

Le produit des prélèvements - quand il n'est pas compensé par des cessions de terrains - doit être utilisé à des fins d'aménagement, une partie étant destinée à une péréquation économique sur le plan national, en faveur de l'agriculture. Art. 45, al.1: "La Confédération assurera par la voie de la législation spéciale une compensation économique en faveur de l'agriculture et de la sylviculture à titre de dédommagement pour les charges et les prestations qui contribuent à réaliser l'aménagement du territoire."

L'épongeage des plus-values concourra indirectement à freiner la spéculation foncière. Même le spéculateur qui aura prévu à temps telle ou telle augmentation locale de la densité d'occupation, ne pourra plus espérer empocher l'entier des gains de planification qu'il réalisera. On espère que les dispositions relatives à l'épongeage des plus-values contribueront à atténuer certaines conséquences négatives et choquantes de la planification. Ces dispositions, comme aussi la menace d'expropriation, sont de nature à tempérer fortement la spéculation foncière, particulièrement anti-sociale.

Compensation économique et dédommagement

L'agriculture peut tirer des avantages de la loi sur l'aménagement. Tout d'abord, celle-ci écartera les implantations non agricoles dans les zones agricoles et forestières. Mais si une région agricole est répartie entre des zones de détentes et des zones de protections, cela entraînera l'établissement de sentiers pédestres, de chemins et, éventuellement, de parkings. L'afflux des promeneurs et touristes exigera un renforcement des barrières, treillis, etc. qui interdisent l'accès des parcelles agricoles. Enfin, des terrains risquent, maints touristes ayant peu d'égards, d'être pollués par des déchets. Le va et vient des visiteurs peut aussi entraver les travaux agricoles, etc.

En conséquence, l'art.45 dispose qu'une compensation économique en faveur de l'agriculture et de la sylviculture peut être prévue à titre de dédommagement pour les charges et les prestations qui contribuent à réaliser l'aménagement du territoire. Le projet de la loi spéciale qui réglera cet aspect du problème a été publié.

Les pouvoirs de la Confédération

Les pouvoirs de décision que la loi confère à la Confédération et au Conseil fédéral sont limités à un minimum.

L'art.20 dispose: "La Confédération fait - conjointement avec les cantons - des études sur les possibilités de développement du pays dans le domaine de l'utilisation du sol et de l'occupation du territoire."

Sur la base de ces études, la Confédération établit, par voie législative, d'autres principes de droit matériel sur l'aménagement du territoire. La législation y relative est soumise au referendum. La décision dernière appartient aux citoyens (art.21).

La Confédération établit, en collaboration avec les cantons (art.21) un inventaire des sites, localités typiques, lieux historiques et des monuments naturels et culturels d'importance nationale. Les menaces qui planent sur la rive droite du lac de Sempach, le lac de Sils, le Lavaux ou sur d'autres lieux montrent que ces mesures de précaution ne sont pas superflues.

Les plans directeurs généraux des cantons doivent être approuvés par le Conseil fédéral (art.39). Ils doivent être conformes au droit fédéral, tenir compte de manière appropriée des tâches de la Confédération et être coordonnés avec l'aménagement des cantons voisins et avec celui des régions étrangères voisines.

Quant aux plans d'affectation communaux, régionaux, ils sont approuvés par les cantons. La Confédération a seulement un droit de recours (art.61).

Pour ce qui est des plans sectoriels, seule la Confédération peut établir un plan général des transports (art.23, al.1). C'est logique parce qu'elle exploite le réseau des CFF, finance largement la construction des routes nationales et dans une notable mesure le réseau des routes principales. Elle subventionne fortement les chemins de fer privés. Enfin, les transports sont un élément essentiel de la vie et du développement du pays et de son économie.

Quant aux autres plans sectoriels des cantons (plans cantonaux d'approvisionnement), la Confédération se borne à en assurer la coordination (art.23, al.2).

Pour garantir la coopération entre cantons et Confédération, celle-ci établit un plan sectoriel de ses constructions et installations importantes pour l'aménagement du territoire (art.23, al.3 et 4).

La Confédération ne peut pas établir des prescriptions en matière de construction. Le Conseil fédéral peut seulement édicter des directives en la matière, afin d'encourager l'harmonisation des droits cantonaux (art.24). En matière d'épongeage des plus-values de planification, le Conseil fédéral se borne à établir des directives relatives aux critères à appliquer et l'ampleur des prélèvements (art.37).

Quant à l'ampleur des prêts qui seront octroyés par la Confédération ou à la mesure dans laquelle elle pourra concourir à alléger les charges d'intérêts, elle dépendra de sa situation financière.

Cette constatation est de nature à tranquilliser les uns, mais aussi à inquiéter ceux qui constatent que la loi ne permet pas de déterminer d'avance l'ampleur des subventions et aides financières.

Comme nous l'avons vu, la loi limite prudemment l'extension des pouvoirs de la Confédération. Pour l'essentiel, l'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire est l'affaire des cantons. Tous les deux ans (art.58) le Conseil fédéral doit présenter un rapport aux chambres fédérales sur l'exécution et l'état d'avancement de l'aménagement du territoire aux niveaux de la Confédération et des cantons. Ces rapports permettront d'apprécier dans quelle mesure la loi répond à son objet et de la corriger sur un point ou sur un autre pour qu'elle reste un facteur vivant, adéquat d'un meilleur aménagement du territoire, à son tour élément de l'amélioration de la qualité de la vie.

Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Court exposé)

Le 13 juin, le peuple est appelé à se prononcer sur la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Nous avons tous intérêt à ce qu'elle soit acceptée à une forte majorité. Notre OUI doit mettre un terme aux dégradations de l'environnement que provoquent les spéculations des gens d'argent, aux accaparements de terrains, à l'implantation chaotique des constructions, à la montée excessive des prix des terrains et à ses conséquences sociales.

Par quels moyens cet objectif sera-t-il atteint? La loi fait une obligation aux cantons de planifier leur territoire, de le répartir entre diverses zones: zones à bâtir, zones agricoles, zones de détente, zones à protéger, etc.

Les zones à bâtir doivent être délimitées de façon à répondre aux besoins prévisibles pour les dix à quinze prochaines années. Ces zones doivent être non seulement circonscrites, mais équipées, c'est-à-dire dotées des infrastructures nécessaires.

C'est aux cantons qu'il appartient de répartir les tâches de planification entre eux et les communes.

Pour éviter que les terrains équipés ne soient soustraits à la construction, les propriétaires doivent participer financièrement aux frais d'équipement - dès l'achèvement de celui-ci - par des contributions spéciales. Ces contributions, parce qu'elles accroissent les charges qui pèsent sur le terrain, sont de nature à les engager à bâtir dans un délai relativement court, ou à le vendre à des acheteurs soucieux de construire.

Si certaines puissances financières parvenaient néanmoins à provoquer ici et là des pénuries de terrains, les parcelles qu'ils auront accaparées pourront être expropriées après un certain délai. Les pouvoirs publics les mettront en adjudication. Les terrains pourront être acquis par des particuliers. L'expropriation ne signifie donc pas étatisation.

Là où la planification prévoit des implantations d'une grande densité, les prix montent. Pour écarter les bénéficiaires indus, la loi prévoit que les gains de planification seront largement épongés par des prélève-

ments sur les plus - values réalisées. Cette disposition concourra à freiner plus efficacement encore la spéculation foncière.

La loi sur l'aménagement est dans la suite logique de la loi qui régit la sylviculture. Vieille d'une certaine d'années, hardiment novatrice à l'époque, c'est à elle que nous devons la sauvegarde de nos forêts - qui sont restées intactes et à portée de la main des citadins. Au lendemain de la seconde Guerre mondiale, la Confédération a promulgué une loi sur la protection des eaux. La loi sur l'aménagement augmentera l'efficacité de cette protection. Par la suite, elle sera complétée par une loi sur la protection de l'environnement, actuellement en préparation.

Rejeter la loi sur l'aménagement, ce serait porter une grave atteinte à l'efficacité des autres lois que nous venons de mentionner, ce serait compromettre les efforts déjà déployés pour améliorer la qualité de la vie.

Accepter la loi d'aménagement, c'est concourir aussi à prévenir - quand la récession aura pris fin - le retour des erreurs qui ont été multipliées pendant la longue phase de prospérité. Certes, un ralentissement de l'expansion démographique paraît prévisible. Mais, sans la nouvelle loi, il ne suffira pas pour écarter les tentations que l'on sait, et leurs conséquences. Nous souffrons tous des dégradations de l'environnement. Nous voulons y mettre un terme: en votant OUI.

La loi d'aménagement ne pourra cependant pas corriger les erreurs d'hier, ni écarter leurs hypothèques. Mais elle pourra prévenir le retour de nouvelles nuisances: à la condition toutefois que nous remplissions tous notre devoir civique, notre devoir de prévoyance - sans nous laisser leurrer par les arguments que multiplieront les adversaires de la loi, qui n'écoutent que leur intérêt personnel, ou cèdent à une conception dépassée, étriquée et paralysante du fédéralisme.

Court exposé sur les objets qui seront soumis au peuple le 13 juin 1976

Trois votations populaires auront lieu le 13 juin. La première concerne un nouvel article constitutionnel sur l'assurance-chômage. Celle-ci sera obligatoire pour tous les travailleurs. Les cotisations seront pour moitié à la charge des employeurs. Les mesures visant à prévenir et à combattre le chômage seront développées. L'incertitude monétaire qui subsiste et les difficultés d'ordre structurel qui grandissent rendent cette revision urgente.

Le second objet, c'est la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Notre système économique est caractérisé par une alternance de phases de récession et de marasme et de phases de croissance - qui s'achèvent en "crises de croissance". Dans un pays aussi densément peuplé que la Suisse, elles stimulent la spéculation foncière, multiplient les implantations chaotiques et les gaspillages de terrains. Les emplacements les plus favorables dans l'optique économique sont utilisés à l'excès, bétonnés, enlaidis. Les constructions d'habitations sont désordonnées; la montée des loyers est excessive. L'environnement et la qualité de la vie sont dégradés. La loi d'aménagement veut prévenir l'aggravation de ces hypothèques. Elle fait aux cantons une obligation de planifier leur territoire, de le répartir en zones d'affectation: zones à bâtir, zones agricoles, zones de détente, zones protégées.

Pour empêcher que l'on n'affronte des pénuries de terrains dans les zones à bâtir dont la superficie est restreinte, les cantons et les communes sont tenus d'équiper (canalisations, etc.) sans tarder les terrains afin qu'ils puissent être utilisés selon les besoins.

Pour prévenir les accaparements spéculatifs - et des renchérissements excessifs - les propriétaires seront contraints, dès que l'équipement est achevé, de participer à ses frais en versant des contributions spéciales. Ces contributions, parce qu'elles accroissent les charges qui pèsent sur les parcelles, sont de nature à engager leurs détenteurs à les bâtir dans un délai relativement court, ou à les vendre à des acheteurs soucieux de construire. Si certaines puissances financières parvenaient néanmoins à provoquer ici et là des pénuries, les parcelles qu'ils auront accaparées pourront être expropriées après un certain délai. Les terrains expropriés ne seront pas étatisés, mais vendus à des particuliers qui veulent bâtir.

Lorsque la planification prévoit des implantations d'une forte densité, les prix des terrains de la zone à bâtir montent. Pour écarter les bénéfices indus, la loi prévoit que les plus-values de planification seront largement épongées. Cette disposition concourra à freiner plus efficacement encore la spéculation foncière.

La loi ne vise pas à bloquer la croissance économique: mais elle est conçue de manière à la rendre plus harmonieuse, à empêcher qu'elle ne dégénère en surexpansion - avec toutes les hypothèques que cela implique.

Le troisième projet enfin ouvre un crédit de 200 millions, remboursable en quarante ans, à l'Association internationale de Développement, une filiale de la Banque mondiale. Ce crédit doit permettre de financer divers projets de développement dans des pays du tiers monde.

La Suisse n'appartient ni au Fonds monétaire international, ni à la Banque mondiale qui lui est liée. Aux termes de leurs statuts, les crédits ouverts par ces deux institutions ne peuvent être utilisés que pour des achats effectués dans les pays membres. La Suisse a pu bénéficier jusqu'à maintenant d'un statut d'exception, qui lui a permis d'exporter vers les pays en développement davantage qu'elle n'a importé. Cet état de choses rencontre une opposition croissante. La Suisse, dont la contribution au développement est modeste, est accusée d'être un "profiteur". Elle fait des affaires, mais tend à éluder ses devoirs de solidarité. L'ouverture de ce crédit vise tout ensemble à écarter ces reproches et à permettre que l'industrie suisse continue à bénéficier - par le biais de commandes - des crédits ouverts au titre du développement par le Fonds monétaire international et par la Banque mondiale.

Il est oiseux de se demander qui, de la Suisse ou des pays en développement, tireront le plus grand profit de ce crédit. Il est à l'avantage des deux parties. La Suisse n'a aucun intérêt à gâcher les relations avec la Banque mondiale et les pays membres. Elle a déjà suffisamment de soucis!

En bref, les trois projets soumis au peuple le 13 juin doivent nous permettre de faire mieux face à des soucis très réels - des soucis d'ordre différents certes - mais qui, tous, font peser des hypothèques sur la vie nationale. Les travailleurs, qui portent la plus large part de ces hypothèques, ont donc un intérêt évident à accepter ces trois projets.