

COMITE ROMAND CONTRE L'INITIATIVE DE ROTHENTHURM
CASE POSTALE 101 - 1211 GENEVE 3

VOTATION DU 8 DECEMBRE 1987
DOCUMENTATION

TABLE DES MATIERES

1. HISTORIQUE	1
1.1. Défense nationale et places d'armes	1
1.2. Opposition contre le projet de place d'armes de Rothenthurm	2
1.3. Décisions du Parlement concernant la place d'armes	2
2. INITIATIVE POPULAIRE "POUR LA PROTECTION DES MARAIS"	3
2.1. Lancement et dépôt de l'initiative	3
2.2. Les promoteurs	3
2.3. Texte de l'initiative	3
2.4. Buts de l'initiative	4
2.5. Débats aux Chambres fédérales	4
3. REVISION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA NATURE	6
3.1. Bases constitutionnelles et législatives actuelles	6
3.2. Dispositions adoptées par les Chambres fédérales	6
3.3. Principaux objectifs de la révision	6
4. CONSEQUENCES DE L'INITIATIVE	8
4.1. Sur la protection de la nature et des biotopes	8
4.2. Sur la place d'armes de Rothenthurm	10
4.3. Sur la garantie de la propriété	10
5. CONSEQUENCES DE LA LPN REVISEE (CONTRE-PROJET INDIRECT)	11
5.1. Sur la protection de la nature et des biotopes	11
5.2. Sur le projet de place d'armes de Rothenthurm	13
6. ARGUMENTS CONTRE L'INITIATIVE	14
6.1. L'initiative est superflue	14
6.2. La LPN révisée offre une meilleure protection	15
6.2.1. Protection de l'ensemble des biotopes	15
6.2.2. Meilleure protection contre l'exploitation intensive du sol	15
6.3. Protéger la nature n'est pas l'unique objectif de l'initiative	16
6.4. Protection de la nature et activités militaires sont compatibles	17
6.5. La place d'armes de Rothenthurm est nécessaire	18
6.6. L'initiative porte gravement atteinte à la propriété	18
6. CONCLUSION	19
7. ANNEXES	
1. Dispositions de la LPN révisée	
2. Opposition au projet de place d'armes de Rothenthurm	

Initiative populaire "pour la protection des marais" (Initiative de Rothenthurm)

1. HISTORIQUE

1.1. Défense nationale et places d'armes

Au cours de ces dernières décennies, les possibilités d'exercice de l'armée se sont considérablement amenuisées. A cela plusieurs raisons: une plus grande densité d'occupation du sol, l'extension des activités touristiques, l'introduction de nouvelles armes qui exigent des distances de tir beaucoup plus importantes, la détérioration de l'image de la défense nationale auprès de la population de certaines régions. La place d'armes de Rothenthurm en est l'un des exemples. Alors même qu'une extension des possibilités d'entraînement de l'armée s'avère indispensable, les différents projets ayant trait aux terrains de Rothenthurm n'ont jamais abouti, quand bien même une place d'armes à cet endroit figure dans les planifications du Département militaire fédéral (DMF) depuis 1943 déjà.

Depuis 1961, les unités mécanisées ont passé de 33 à 90. Par manque de place, il a fallu trouver d'autres places d'entraînement pour les troupes légères. C'est la raison pour laquelle, depuis 1965, des écoles de recrues et de sous-officiers ont été réparties - dans des installations provisoires - entre les communes de Schwytz, Goldau et Rothenthurm. Les installations destinées à parer au plus urgent sont comparables à celles prévues dans le cadre de cours de répétition: pas de caserne avec véritable place d'entraînement; conséquence: insuffisance de locaux d'enseignement, pénurie d'installations d'instruction, nombre trop faible de cantonnements. Du fait que la place d'armes est répartie en plusieurs lieux géographiques, il s'ensuit obligatoirement des déplacements de troupes qui portent atteinte à l'environnement.

C'est la raison pour laquelle, à fin 1973 déjà, le DMF et les cantons concernés (Schwytz et Zoug) ont chargé une commission de planification d'élaborer un projet d'infrastructure pour une place d'armes permanente dans la région de Schwytz-Rothenthurm. Ont participé à cette commission de planification: les représentants des cantons et communes concernés, les corporations

et coopératives propriétaires de terrain, les services techniques cantonaux et les organisations de protection de la nature. Le choix de la commission s'est porté sur l'installation d'une nouvelle place d'armes à Rothenthurm, en raison de la présence, à proximité immédiate du périmètre prévu pour les casernes, d'un terrain approprié à l'instruction des explorateurs et des cyclistes.

Pour sceller sur le plan juridique la réalisation de cette nouvelle place d'armes, une convention a été passée entre la Confédération d'une part et les cantons de Schwytz et de Zoug d'autre part. Elle prévoit notamment la limitation de l'utilisation de la place d'armes à l'instruction de l'infanterie et des troupes légères; la garantie, pour les agriculteurs concernés de conserver leurs moyens d'existence, la protection de la nature et du paysage, ainsi que des dispositions protégeant les habitants de la région; la pratique du ski de fond est en outre garantie.

1.2. Opposition au projet de place d'armes de Rothenthurm

(Voir annexe)

1.3. Décisions du Parlement concernant la place d'armes

Pour leur part, les Chambres fédérales ont approuvé, en septembre 1976, le rapport du Conseil fédéral sur la situation et la planification dans le domaine des places d'armes, d'exercices et de tir qui mentionnait pour la première fois le projet de Rothenthurm. En septembre 1978 et 1979, elles ont approuvé l'octroi de crédits concernant l'acquisition de terrains touchant notamment ce projet. Le 28.9.83, elles ont approuvé l'arrêté fédéral octroyant les crédits pour les constructions et installations de la place d'armes de Rothenthurm (CN, 98 : 21; CE, 30 : 11).

2. INITIATIVE POPULAIRE "POUR LA PROTECTION DES MARAIS"

2.1. Lancement et dépôt de l'initiative

Le 8 mars 1983, un comité d'action ad hoc lançait l'initiative populaire "pour la protection des marais". Le 16 septembre 1983, l'initiative était déposée à la Chancellerie fédérale munie de 160'293 signatures valables. Plus de la moitié des signatures ont été récoltées dans les cantons de Zurich, Berne, Lucerne, Uri, Schwytz et Zoug, alors que moins de 25'000 provenaient de la Suisse romande.

2.2. Les promoteurs

C'est la Communauté de travail contre la place d'armes de Rothenthurm qui figure en tête du comité de soutien de l'initiative "pour la protection des marais". Il est composé en majeure partie d'opposants locaux à la place d'armes de Rothenthurm. A ses côtés figurent la Société suisse pour la protection de l'environnement (SGU), le WWF Suisse, la Ligue suisse pour la protection de la nature. Le Parti socialiste suisse a apporté son soutien à la récolte des signatures.

2.3. Texte de l'initiative

La constitution fédérale est complétée comme suit :

Article 24 sexies, 5e al. (nouveau)

⁵ Les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national sont placés sous protection. Dans ces zones protégées, il est interdit d'aménager des installations de quelque nature que ce soit et de modifier le terrain sous une forme ou sous une autre. Font exception les installations servant à assurer la protection conformément au but visé et à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles.

Disposition transitoire

Il y aura lieu de démanteler toute installation ou construction et de remettre dans son état d'origine tout terrain modifié,

aux frais du responsable, lorsque ces ouvrages ou ces modifications sont contraires aux but visé par la protection et entreprises après le 1^{er} juin 1983, en particulier dans la zone marécageuse de Rothenthurm, tant sur le territoire du canton de Schwytz que sur celui du canton de Zoug. L'état initial sera rétabli.

2.4. Buts de l'initiative

L'initiative poursuit deux buts :

- sauvegarder les marais et les sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national;
- empêcher la construction d'une partie de la place d'armes de Rothenthurm.

2.5. Débats aux Chambres fédérales

Dans son message du 11 septembre 1985, le Conseil fédéral recommandait au Parlement de rejeter l'initiative "pour la protection des marais", dite initiative de Rothenthurm. Il proposait, en revanche, l'adoption de la révision de la LF sur la protection de la nature et du paysage (LPN), laquelle prévoit des dispositions renforçant la protection des biotopes en général.

Lors des débats aux Chambres fédérales, l'initiative a été soutenue par la gauche, les écologistes et les représentants de l'Alliance des Indépendants. Tant le Conseil des Etats (session d'été 1986, 32 : 3) que le Conseil national (session de printemps 1987, vote à l'appel nominal, 115 : 56 et 5 absentions) se sont prononcés pour le rejet de l'initiative. Les députés ont notamment relevé que l'armée et la protection de la nature n'étaient pas en contradiction dans le cas du projet de Rothenthurm et que le DMF, au contraire, avait pris toutes les dispositions nécessaires pour protéger la nature et le paysage. Ils ont conclu, comme le Conseil fédéral, à ce que la place d'armes de Rothenthurm correspondait toujours à un réel besoin. En revanche, les députés des deux Chambres ont admis la nécessité d'assurer une meilleure protection aux biotopes d'importance nationale, régionale et locale. Ils ont dès lors adopté la révision de la LF sur la protection de la nature et du paysage

dont les dispositions assurent une protection des biotopes plus étendue que ne le ferait l'initiative "pour la protection des marais".

Résultats des votes finals

**AF concernant l'initiative populaire "pour la protection des marais"
(recommandation de rejet de l'initiative sans contre-projet constitutionnel)**

Session de mars 1987

Conseil national : 101 : 53 - Conseil des Etats : 36 : 2

**LF sur la protection de la nature et du paysage
(contre-projet indirect au niveau législatif)**

Session d'été 1987

Conseil national : 133 : 0 - Conseil des Etats : 36 : 0

La plus récente intervention parlementaire touchant à la place d'armes de Rothenthurm est le postulat Müller-Bachs du 18 mars 1987 demandant au Conseil fédéral de déterminer "qui est responsable d'avoir mal délimité l'objet "Marais de Rothenthurm - Altmatt - Biberbrugg" dans l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) et d'avoir arbitrairement écarté de cet inventaire la caserne et le terrain avoisinant projetés."

Le Conseil fédéral donne sa réponse en date du 16.9.87. Il rejette le postulat et relève notamment que la Confédération s'appuie sur différents documents pour délimiter les objets dignes de protection, notamment l'inventaire de la Commission fédérale de protection de la nature et du paysage, mais aussi des enquêtes effectuées dans le domaine des sciences naturelles, de même que

l'avis des cantons intéressés. Il précise que, compte tenu de l'évolution de la nature du sol dans la région concernée, l'inventaire de l'IFP en vigueur dès le 19.12.83 contient toutes les surfaces de marais dignes de protection.

3. REVISION DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE LA NATURE ET DU PAYSAGE (CONTRE-PROJET INDIRECT)

3.1. Bases constitutionnelles et législatives actuelles

Sur la base de l'article de la Constitution fédérale 24 sexies, alinéas 2, 3 et 4, la Confédération est autorisée à légiférer en matière de protection de la faune et de la flore, à soutenir par des subventions les efforts visant à protéger la nature et le paysage; elle est en outre tenue, dans l'accomplissement de ses tâches de "ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé ainsi que les curiosités naturelles et les monuments et les conserver intacts là où il y a un intérêt général prépondérant" (alinéa 2).

La loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN) du 1er juillet 1966, dans son article 18, alinéas 1, 1bis et 1ter, réglemente la protection des biotopes. Cet article a pour objectif d'assurer la conservation des espèces végétales et indigènes par le maintien d'un espace vital (biotope) suffisamment étendu.

3.2. Dispositions adoptées par les Chambres fédérales

(Voir annexe)

3.3. Principaux objectifs de la révision

Définition du biotope : "Aire géographique peu étendue correspondant à un groupement d'êtres vivants soumis à des conditions relativement constantes ou cycliques". (Petit Larousse)

Le Conseil fédéral et le Parlement ont estimé qu'il devenait nécessaire d'améliorer la protection des biotopes (marais, zones alluviales, rives, prairies sèches etc.) sur le plan juridique. La LF sur la protection de la nature et du paysage ainsi que la LF sur l'aménagement du territoire fixent des objectifs mais ne sont pas à même d'assurer leur réalisation. En outre, la Confédération s'est engagée, sur le plan international, à renforcer son activité dans le domaine de la protection des biotopes, notamment en signant une convention obligeant les Etats à prendre les mesures législatives et administratives appropriées. C'est à ces objectifs que répondent les nouvelles dispositions introduites dans la LF sur la protection de la nature et du paysage et adoptées par le Parlement à la session d'été 1987.

Les nouvelles dispositions sont destinées à :

- **mieux répartir les tâches entre la Confédération et les cantons en matière de protection des biotopes;** les cantons sont tenus de protéger les biotopes d'importance régionale et locale et de créer, si nécessaire, des surfaces de compensation écologique; la Confédération établit un plan sectoriel des biotopes d'importance nationale;
- **donner une base légale à la participation financière de la Confédération en matière de protection des biotopes.** Elle prend en charge les frais de protection d'objets d'importance nationale, exception faite de certains cas particuliers où les cantons peuvent participer jusqu'à 40% au plus des dépenses. Les cantons assument les frais de protection d'objets d'importance régionale ou locale; la Confédération verse des subventions pouvant aller jusqu'à 50% des frais.
- **régler les relations avec les propriétaires fonciers,** lesquels pourront notamment obtenir une juste compensation pour des dépenses improductives en vue de protéger des biotopes.
- **adapter les dispositions pénales et notamment renforcer les sanctions pénales à l'encontre des contrevenants;** sont notamment prévus l'emprisonnement jusqu'à un an ou une amende jusqu'à 100'000 francs pour des dommages ou destructions causés intentionnellement.

Le Conseil fédéral a prévu leur entrée en vigueur pour le 1er janvier 1988. Toutefois, l'acceptation de l'initiative pourrait retarder l'application de la loi révisée, voir entraîner une incertitude juridique quant à l'application de certaines dispositions de la loi révisée qui, rappelons-le, prévoit une protection beaucoup plus étendue des biotopes que les dispositions de l'initiative.

4. CONSEQUENCES DE L'INITIATIVE

4.1. Sur la protection de la nature et des biotopes

Aux termes de la Constitution fédérale et de la législation actuelle, la Confédération est tenue de ménager les paysages et sites naturels d'importance nationale lorsqu'elle réalise des projets de constructions. La loi s'applique notamment à l'ensemble des biotopes. L'article 18 LPN, alinéa 1bis est précis quant à la portée de la protection : "Il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations végétales forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses."

L'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) donne une liste des principaux objets dignes d'être protégés.

En outre, la LF du 22.6.79 sur l'aménagement du territoire (LAT) exige des cantons qu'ils tiennent compte lors de l'établissement de leurs plans, de paysages d'un intérêt particulier; en ce sens, marais et sites marécageux font déjà partie des objets à protéger au sens de cette loi. La LAT précise même que la délimitation des zones protégées interdit les aménagements d'installations ou les modifications inacceptables du terrain.

Ainsi, les dispositions législatives actuelles, auxquelles s'ajoutent celles adoptées récemment par le Parlement dans le cadre de la LPN offrent une protection des biotopes qui non seulement, répond aux exigences de l'initiative, mais offre une possibilité d'application beaucoup plus étendue.

L'initiative, en revanche, prévoit une disposition constitutionnelle spéciale pour les "marais et sites marécageux d'une beauté particulière et présentant un intérêt national", qu'elle place ainsi au-dessus de tous les autres biotopes. Il ne faut pas en déduire pour autant que ces marais seraient mieux protégés car, contrairement à la LPN révisée, l'initiative, de par ses dispositions trop vagues, ne permettrait pas de délimiter de façon précise les marais et sites marécageux en question et donc d'assurer leur protection. En effet, ainsi que le relève le Conseil fédéral dans son message du 11.9.85, il est particulièrement difficile de fixer les frontières naturelles de sites marécageux. Pour qu'une protection soit respectée sur le plan légal, il faut que le propriétaire du terrain concerné soit parfaitement au courant des restrictions qui le concernent et, pour ce faire, l'objet protégé doit être délimité avec une extrême précision.

Le Conseil fédéral ajoute que l'interdiction de construire et d'apporter des modifications - stipulée dans l'initiative - ne remplirait pas tous les objectifs de protection de la nature. Il faudrait en outre régler les mesures d'entretien du site concerné. L'initiative, à cet égard, reste dans le vague. Plus encore, elle admet les installations servant à la poursuite de l'exploitation à des fins agricoles. Cela aurait pour conséquence que certains marais et biotopes ne pourraient pas être protégés des incidences négatives résultant d'une exploitation intensive pratiquée aux alentours des sites à protéger. Or, on sait aujourd'hui que certains biotopes sont considérablement dégradés du fait d'exploitation agricole intensive justement. Le Conseil fédéral cite l'exemple de prairies sèches dans le district de Lebern, canton de Soleure qui ont perdu plus de 90 pour cent de leur valeur du fait d'une intensification de l'exploitation des sols. L'initiative, loin d'enrayer ce phénomène, contribuerait à l'encourager...

Compte tenu de l'imprécision des dispositions de l'initiative, l'entrée en vigueur, dans leur totalité, des dispositions révisées de la loi sur la protection de la nature et du paysage ne serait pas garantie en cas d'acceptation de l'initiative.

4.2. Sur la place d'armes de Rothenthurm

Le terrain d'infanterie, l'emplacement des casernes et la zone des buts du terrain d'exploration se trouvent en dehors du haut marais et ne sont donc pas touchées par l'initiative. Ces surfaces ne sont en outre visées ni par l'inventaire de la Commission fédérale de la protection de la nature et du paysage ni par les dispositions de protection édictées par les cantons de Schwytz et de Zoug.

Cela signifie, en clair que **l'acceptation de l'initiative n'empêcherait ni la construction des casernes ni l'aménagement du terrain d'infanterie dit "Cholmattli/Erlen"**. En revanche, relève le Conseil fédéral, il ne serait plus possible d'entreprendre, dans le terrain d'exploration, les adaptations convenues avec les organes de protection de la nature. L'utilisation du terrain nécessaire à l'instruction serait extrêmement restreinte et la troupe subirait, de ce fait, d'importants inconvénients. Elle serait contrainte de pratiquer les exercices d'entraînement dans des environs plus ou moins proches.

Outre les inconvénients sur le plan militaire, l'application de l'initiative entraînerait des désagréments non négligeables pour la région toute entière puisque les activités militaires ne se dérouleraient pas dans le seul périmètre prévu de la place d'armes mais aussi, et dans une mesure importante, dans les alentours, avec une **intensification inévitable du trafic motorisé** - et donc des nuisances - que le projet de places d'armes tendait justement à éviter.

4.3. Sur la garantie de la propriété

La Constitution fédérale garantit la propriété (22ter, alinéa 1); elle prévoit des possibilités de restriction de cette propriété et d'expropriation pour des motifs d'intérêt public.

Les dispositions transitoires de l'initiative dépassent de loin les dérogations prévues par la loi, elles portent véritablement atteinte au droit de propriété. En effet, selon l'initiative, toute installation ou construction entreprise après le 1er juin 1983 et qui serait contraire aux buts de protection visés devra être démantelée; les terrains concernés devront être remis

dans leur état d'origine. L'initiative mentionne particulièrement la zone marécageuse de Rothenthurm, mais sur ce point, les dispositions seraient applicables à l'ensemble du territoire suisse.

Le Conseil fédéral relève à juste titre qu'"une telle obligation de démolition serait matériellement en contradiction avec le principe de la confiance, la sécurité juridique et la pratique judiciaire actuelle en ce qui concerne la force rétroactive de textes législatifs". Selon l'application du droit actuel, en effet, un particulier est autorisé à laisser en l'état un ouvrage construit conformément à la loi de l'époque, mais entrant en contradiction avec de nouvelles dispositions juridiques.

Indemnisation exclue

Les dispositions transitoires de l'initiative excluent toute possibilité d'indemnisation des propriétaires contraints de démanteler des installations ou constructions entreprises après le 1er juin 1983, alors même qu'ils subissent une grave atteinte au droit de propriété.

5. CONSEQUENCES DE LA LPN REVISEE (CONTRE-PROJET INDIRECT)

5.1. Sur la protection de la nature et des biotopes

De par la Constitution fédérale, la protection de la nature et du paysage est de la compétence des cantons. La Confédération peut légiférer pour protéger la faune et la flore. La révision de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage permet de préciser la répartition des tâches en ce domaine entre la Confédération et les cantons :

- Il revient au Conseil fédéral de désigner, après consultation des cantons, les biotopes d'importance nationale, de déterminer leur situation et de préciser les buts visés par la protection. En outre, le gouvernement peut fixer les délais de mise en place des mesures nécessaires et, le cas échéant, le Département fédéral concerné peut prendre les décisions utiles en lieu et place d'un canton qui ne se conformerait pas aux délais fixés.

- Les cantons doivent réglementer la protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale, prendre les mesures nécessaires dans les délais prévus et veiller à leur exécution. Il leur revient en outre de veiller à la protection et l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale.

Les nouvelles mesures législatives devraient permettre de répartir clairement les rôles et, en outre, d'assurer l'application intégrale des mesures prévues.

Les nouvelles dispositions de la LPN sont destinées en outre à combattre les effets négatifs exercés sur les biotopes par une utilisation intensive du sol. C'est la raison pour laquelle les cantons doivent, tout en tenant compte des besoins de l'agriculture, veiller à une compensation écologique qui peut prendre la forme de bosquets champêtres, de haies, de rives boisées ou de tout autre type de végétation naturelle adaptée à l'endroit. Cette disposition est importante car l'une des causes principales de disparition de la faune et de la flore est l'exploitation trop intensive de terres agricoles.

D'autre part, la LPN révisée donne une base légale au financement, par la Confédération, des inventaires et des mesures de protection et d'entretien pour des biotopes d'importance nationale, de même qu'aux subventions qu'elle pourrait être amenée à verser pour soutenir les cantons dans leurs efforts de protection de ces biotopes.

A ce propos, il faut relever que la Confédération a dressé l'inventaire des paysages, sites et monuments d'importance nationale (CPN). Dans la réalisation de ses propres projets, elle s'est imposé les restrictions nécessaires à la protection des objets répertoriés. Elle est en mesure d'attendre des cantons qu'ils s'en tiennent aux mêmes principes.

Enfin, La LPN prévoit des sanctions pénales - emprisonnement pouvant aller jusqu'à 1 an, amendes jusqu'à 100'000 francs pour tous ceux qui contreviennent intentionnellement et sans autorisation aux dispositions de protection des sites.

On peut donc affirmer que la LPN révisée assure une protection renforcée de tous les biotopes reconnus d'importance nationale et règle clairement les responsabilités des cantons quant à la protection des biotopes d'importance régionale et locale.

Le Conseil fédéral a prévu de mettre en vigueur les nouvelles dispositions adoptées par le Parlement dès le 1er janvier 1988. Il faut relever toutefois que l'adoption de l'initiative soulèverait des questions juridiques propres à ajourner l'entrée en vigueur, voir à remettre en cause certaines des nouvelles dispositions de la loi.

5.2. Sur le projet de place d'armes de Rothenthurm

La LPN révisée ne remet pas en cause le projet de place d'armes de Rothenthurm. En effet, la Commission fédérale de protection de la nature et du paysage a approuvé dans son principe la construction de la place d'armes de Rothenthurm. A tous les stades du projet, elle a eu l'occasion de se faire entendre. Sur sa demande, un spécialiste neutre a été chargé, depuis juillet 1982, de suivre les travaux d'établissement des plans et de construction.

Les mesures prises dans l'optique de la protection de la nature et du paysage concernent notamment l'insertion des bâtiments dans le paysage, le choix des matériaux, la configuration des ponts, des chemins et des pistes, la délimitation de zones différenciant les activités militaires et agricoles, l'interdiction de pénétrer dans certains endroits. La caserne prévue sera située en dehors de la zone désignée comme paysage d'importance nationale. Le Département militaire fédéral s'est engagé à ne pas entreprendre de corrections le long de la Biber.

Il faut relever en outre que les dispositions cantonales de protection renforcent encore l'effet de la LPN révisée adoptée par le Parlement. Le canton de Zoug, notamment, a promulgué une loi visant à protéger la partie des sites marécageux de Rothenthurm située sur son territoire. Le canton de Schwytz, a délimité, en date du 29.1.85, une zone réservée et protégée qui recouvre environ 500 ha et touche en partie le terrain d'exploration du projet de place d'armes.

Enfin, le DMF a passé, en 1986, une convention complémentaire avec les deux cantons concernés, laquelle permet de matérialiser les dispositions adoptées par les Chambres fédérales et celles adoptées sur le plan cantonal. Ainsi sont précisées, parcelle par parcelle, les dispositions de nature à coordonner l'utilisation future du terrain en fonction des impératifs de l'armée, de la protection de la nature et de l'agriculture. L'armée, notamment, ne sera pas autorisée à pénétrer dans une zone qui représente un quart du terrain d'exploration. L'activité agricole est elle aussi réglementée afin d'éviter une exploitation intensive du sol.

En fait, tant sur le plan fédéral que cantonal, les dispositions législatives et les conventions passées entre la Confédération et les cantons de Schwytz et Zoug permettent d'améliorer la protection de la nature dans la région de Rothenthurm. De fait, elles sont, dans leurs effets, plus efficaces que les dispositions prévues par l'initiative "pour la protection des marais".

6. ARGUMENTS CONTRE L'INITIATIVE

6.1. L'initiative est superflue

Actuellement, l'article 24sexies de la Constitution fédérale autorise la Confédération à légiférer en matière de protection de la faune et de la flore. De ces dispositions constitutionnelles découle l'article 18, alinéas 1, 1bis et 1ter de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage qui réglemente la protection des biotopes, cet article ayant pour objectif d'assurer la conservation des espèces végétales et indigènes pour le maintien d'un espace vital suffisamment étendu.

Tant au niveau constitutionnel que législatif, les dispositions en vigueur, auxquelles viennent s'ajouter celles adoptées par le Parlement fédéral dans le cadre de la révision de la loi sur la protection de la nature et du paysage permettent d'assurer une protection renforcée des biotopes.

De plus, en englobant tous les biotopes et non les seuls marais et sites marécageux mentionnés par l'initiative, les dispositions législatives actuelles et celles dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1er janvier 1988 permettent une protection beaucoup plus étendue des sites à protéger, en comparaison de celle prévue par l'initiative "pour la protection des marais".

Un nouvel article constitutionnel, tel que celui proposé par l'initiative, qui proposait une protection spécifique des marais et sites marécageux, à l'exclusion des autres biotopes, s'avère donc tout à fait superflu.

6.2. La LPN révisée offre une meilleure protection

6.2.1. Protection de l'ensemble des biotopes

L'initiative se limite à la seule protection des marais et sites marécageux. au contraire, l'article 18 alinéa 1bis de la LPN révisée étend la protection à tous les biotopes : rives, roselières, marais, associations végétales forestières rares, haies, bosquets, pelouses sèches et tous les autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel.

On peut donc affirmer que la LPN offre une protection beaucoup plus étendue des sites à protéger. A cet égard, on peut s'étonner de voir les promoteurs de l'initiative estimer plus dignes de protection une forme de biotopes plutôt qu'une autre, au point de créer une disposition constitutionnelle spéciale pour les marais et sites marécageux. Si l'objectif de l'initiative est véritablement d'apporter une meilleure protection de la nature et du paysage, ainsi que l'affirment ses partisans, elle aurait dû concerner l'ensemble des biotopes pour exercer un quelconque effet.

6.2.1. Meilleure protection contre l'exploitation intensive du sol

L'initiative ne prévoit aucune disposition permettant de remédier à l'exploitation intensive du sol, laquelle est l'une des causes reconnues de la disparition progressive des marais et autres biotopes; elle contribuerait au maintien de la situation actuelle qui conduit à un appauvrissement écologique des campagnes.

La LPN révisée, au contraire, prévoit d'associer les exploitants agricoles aux objectifs de protection de la nature. Aux termes de l'article 18b de la révision, les cantons sont tenus de créer, dans les zones soumises à une exploitation intensive, des surfaces de "compensation écologique" qui peuvent prendre la forme d'arbres, de haies, de rives boisées et d'autres surfaces naturelles, ces surfaces ayant pour but d'exercer une fonction naturelle sur l'équilibre écologique.

Ainsi, tout en prenant en compte les intérêts des milieux de l'agriculture la LPN révisée permet de prendre des mesures propres à lutter contre la disparition des biotopes jugés dignes de protection sur le plan régional et local.

6.3. Protéger la nature n'est pas l'unique objectif de l'initiative

Selon le comité d'initiative, celle-ci a pour unique but de préserver la nature. "Elle ne vise pas à empêcher la construction de la place d'armes de Rothenthurm." En réalité, le principal promoteur de l'initiative est l'AWAR, Collectif contre la place d'armes de Rothenthurm. Par la suite est apparu un Comité d'action contre une place d'armes à Rothenthurm qui n'a eu qu'une activité relativement limitée dans le temps. Aussi, quelles que soient les affirmations du comité d'initiative, c'est bien de l'opposition à la place d'armes qu'est né le lancement de l'initiative "pour la protection des marais". Le thème de la protection de la nature a pris de plus en plus d'ampleur, pour des raisons d'opportunité politique.

Il est en outre curieux que les auteurs de l'initiative qui disent se réjouir de la révision de la LPN et admettent qu'elle renforce sensiblement la protection des biotopes maintiennent un texte constitutionnel qui ne concerne que les marais et les sites marécageux. En toute logique, les initiants auraient pu retirer leur initiative qui, de par le manque de clarté de ses dispositions, ne peut conduire qu'à retarder, voir amoindrir l'application de la LPN révisée. Dès lors, un retrait de l'initiative se justifiait pleinement, à moins que l'objectif réel n'ait été l'opposition à la place d'armes elle-même.

On peut douter enfin de l'efficacité de l'initiative en matière de protection de la nature et du paysage, dans la mesure où elle ne tient aucunement compte des dégâts qu'entraîne une exploitation intensive du sol.

6.4. Protection de la nature et activités militaires sont compatibles

Les activités militaires ne sont pas a priori incompatibles avec les objectifs de protection de la nature et du paysage. Il existe maints cas où l'utilisation du terrain par l'armée de concert avec des mesures de protection adéquates a permis le maintien, voire la création de sites proches de la nature ou de biotopes. On peut citer l'exemple de la place de tir du Petit Hongrin où la présence militaire a évité l'utilisation de terrains à des fins plus rentables mais dommageables pour la nature, ce qui a permis de protéger cette région de la faire figurer dans l'inventaire des paysages, sites et monuments d'importance nationale (CPN).

Pour ce qui est de la région de Rothenthurm, toutes les précautions prises dans les diverses étapes du projet de place d'armes ainsi que les conventions passées avec les cantons de Schwytz et Zoug permettent de prévoir une activité militaire qui respecte tous les objectifs de protection de la nature. Certaines zones du terrain d'exploration resteront notamment hors d'accès de la troupe. Les rives de la Biber seront mieux protégées grâce à la présence de la place d'armes. S'il faut craindre des effets négatifs sur les hauts marais, ce n'est pas en raison des activités militaires mais de l'exploitation intensive du sol. On a pu le constater à Rothenthurm où entre 1976 et 1983, la surface de hauts marais a passé de 128 ha à 100 ha, sans la présence de l'armée... On peut espérer en revanche que, grâce aux mesures de protection fixées dans le cadre du projet de place d'armes, le recul des hauts marais soit stoppé.

Rappelons enfin que tant la commission fédérale de la nature et du patrimoine que des scientifiques et les milieux de protection de la nature ont été consultés dans l'élaboration du projet de place d'armes. En outre, le DMF s'est engagé à procéder à une étude d'impact sur l'environnement afin de vérifier l'efficacité des mesures prévues.

6.5. La place d'armes de Rothenthurm est nécessaire

Le projet de place d'armes de Rothenthurm répond à un besoin urgent de mettre fin à un provisoire qui dure depuis trop longtemps. Depuis 1965, en effet, les compagnies de recrues de troupes légères ainsi que les écoles de sous-officiers sont contraintes de stationner et de s'entraîner sans les infrastructures nécessaires à Schwytz, Goldau et Rothenthurm. De longs déplacements quotidiens de troupes sont rendus obligatoires faute d'une place d'armes adéquate. Tous ces éléments nuisent à la bonne formation de la troupe et causent des nuisances inutiles à l'environnement. (cf chapitre 1, historique).

6.6. L'initiative porte gravement atteinte à la propriété

Les effets rétroactifs des dispositions transitoires de l'initiative, qui prévoient l'obligation de démolir les installations et constructions entreprises après le 1er juin 1983 dès lors qu'elles sont contraires aux buts de protection visés par le texte constitutionnel proposé est contraire à la pratique judiciaire actuelle et porte atteinte gravement au droit de propriété. Ce d'autant plus que les propriétaires ne pourraient prétendre à aucune indemnité. En outre, les effets rétroactifs, qui ne sont pas applicables à Rothenthurm seulement mais à l'ensemble de la Suisse, entraîneraient une insécurité juridique concernant d'autres installations et constructions que celles expressément visées par l'initiative.

6. CONCLUSION

- L'initiative "pour la protection des marais" s'avère superflue, compte tenu que les dispositions constitutionnelles offrent une base suffisante à la législation.
- Afin de mieux protéger les biotopes, les Chambres fédérales ont adopté de nouvelles dispositions dans le cadre de la révision de la LF sur la protection de la nature et du paysage, qui offrent à l'ensemble des biotopes - et non aux seuls marais et sites marécageux cités par l'initiative - une protection renforcée et plus étendue.
- La LPN révisée, véritable contre-projet à l'initiative au niveau législatif, règle de façon beaucoup plus sûre le problème de l'exploitation intensive des sols, facteur de disparition et de détérioration de maints biotopes.
- La place d'armes de Rothenthurm s'avère nécessaire pour permettre à l'armée d'assurer une formation satisfaisante aux troupes légères et de mettre fin ainsi à l'utilisation d'installations provisoires inadéquates, laquelle dure depuis 22 ans maintenant.
- La mise au point de place d'armes s'est faite en tenant compte de tous les impératifs de protection de la nature; la commission fédérale ad hoc a été consultée à tous les stades du projet, un spécialiste de l'environnement a été chargé de veiller à ce que les mesures de protection soient prévues et intégrées au projet; des conventions ont été passées avec les cantons concernés, toujours dans l'optique de mieux protéger la nature. Dans le cas de Rothenthurm, les activités militaires permettraient même de mieux ménager certaines zones dignes de protection que cela n'a été le cas jusqu'ici.

Toutes ces raisons conduisent à recommander au peuple et aux cantons de rejeter clairement, le 6 décembre prochain, l'initiative "pour la protection des marais", dite initiative de Rothenthurm.

Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage

Modification du 19 juin 1987

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 11 septembre 1985¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966²⁾ sur la protection de la nature et du paysage est modifiée comme il suit:

Art. 18a

Biotopes
d'importance
nationale

¹ Le Conseil fédéral, après avoir pris l'avis des cantons, désigne les biotopes d'importance nationale. Il détermine la situation de ces biotopes et précise les buts visés par la protection.

² Les cantons règlent la protection et l'entretien des biotopes d'importance nationale. Ils prennent à temps les mesures appropriées et veillent à leur exécution.

³ Le Conseil fédéral peut, après avoir pris l'avis des cantons, fixer des délais pour la mise en place des mesures de protection. Si, malgré les avertissements, un canton ne prescrit pas à temps les mesures de protection, le Département fédéral de l'intérieur peut prendre à sa place les mesures nécessaires et mettre à sa charge une part équitable des frais correspondants.

Art. 18b

Biotopes
d'importance
régionale et
locale et
compensation
écologique

¹ Les cantons veillent à la protection et à l'entretien des biotopes d'importance régionale et locale.

² Dans les régions où l'exploitation du sol est intensive à l'intérieur et à l'extérieur des localités, les cantons veillent à une compensation écologique sous forme de bosquets champêtres,

de haies, de rives boisées ou de tout autre type de végétation naturelle adaptée à la station. Ce faisant, ils tiennent compte des besoins de l'agriculture.

Art. 18c

Situation des
propriétaires
fonciers et des
exploitants

¹ La protection des biotopes et leur entretien seront, si possible, assurés sur la base d'accords conclus avec les propriétaires fonciers et les exploitants et par l'adaptation des modes d'exploitation agricole et sylvicole.

² Les propriétaires fonciers ou les exploitants qui, par souci de garantir la protection visée, limitent leur exploitation actuelle ou assurent une prestation sans avantage lucratif correspondant, ont droit à une juste compensation.

³ Si, contrairement à ce qui serait indispensable à la réalisation des buts visés par la protection, un propriétaire néglige d'exploiter son bien-fonds, il doit en tolérer l'exploitation par des tiers ordonnée par les autorités.

⁴ Pour autant que les buts visés par la protection exigent l'acquisition de terres, les cantons ont la compétence de recourir à l'expropriation. Dans leurs dispositions d'exécution, ils peuvent déclarer applicable la loi fédérale du 20 juin 1930¹⁾ sur l'expropriation, la décision sur les oppositions restées en litige revenant au gouvernement cantonal. La loi fédérale sur l'expropriation est applicable lorsque l'objet à placer sous protection s'étend sur le territoire de plusieurs cantons.

Art. 18d

Financement

¹ Le financement des inventaires et des mesures de protection et d'entretien pour des biotopes d'importance nationale relève de la Confédération. Dans des cas particuliers, elle peut obliger les cantons à prendre en charge une part des dépenses pour les mesures de protection, part qui ne doit pas excéder 40 pour cent.

² Les cantons supportent les coûts de la protection des biotopes d'importance régionale et locale et ceux des mesures de compensation écologique. La Confédération participe à leur couverture sous la forme de subventions allant jusqu'à 50 pour cent des frais.

³ Pour le calcul des contributions prévues aux 1^{er} et 2^e alinéas ci-dessus, la Confédération tient compte de la capacité finan-

cière des cantons ainsi que de la charge globale que leur occasionne la protection des biotopes.

Art. 24

Délits

¹ Sera puni de l'emprisonnement jusqu'à un an ou d'une amende jusqu'à 100 000 francs celui qui, intentionnellement et sans autorisation, aura:

- a. Détruit ou endommagé sérieusement une curiosité naturelle ou un monument protégés en vertu de la présente loi, un site protégé évocateur du passé ou un site naturel protégé en vue de créer des réserves ou encore un biotope protégé;
- b. Essarté, recouvert ou anéanti d'une autre manière la végétation riveraine au sens de l'article 21.

² Si le délinquant agit par négligence, il est passible d'arrêts ou d'une amende jusqu'à 40 000 francs.

Art. 24a

Contraventions

Sera puni d'une amende jusqu'à 20 000 francs celui qui:

- a. Nonobstant le renvoi à la présente disposition pénale, n'aura pas respecté une condition ou une charge à laquelle a été lié l'octroi d'une subvention fédérale;
- b. Aura enfreint une interdiction édictée en vertu des articles 16, 18, 18a, 18b, 18c, 19 ou 20 en renvoyant à la présente disposition pénale;
- c. Se sera livré sans droit à un acte soumis à une autorisation en vertu des articles 19, 22, 1^{er} alinéa, ou 23.

Art. 24b

Application aux personnes morales et aux sociétés commerciales

Les articles 6 et 7 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾ sont applicables.

Art. 24c

Confiscation

L'article 58 du code pénal suisse²⁾ sur la confiscation d'objets et d'avantages pécuniaires obtenus illicitement est applicable.

Art. 24d

Poursuite pénale

La poursuite pénale incombe aux cantons.

Art. 24e

Remise en état Celui qui porte atteinte à une curiosité naturelle ou à un monument protégés en vertu de la présente loi, à un site protégé évocateur du passé ou à un site naturel protégé en vue de créer des réserves, à un biotope protégé ou à la végétation protégée des rives, peut être tenu, indépendamment d'une procédure pénale, d'annuler les mesures prises illicitement ou de prendre à sa charge les frais occasionnés par la réparation des dommages.

Art. 25, 2^e al.

² Les cantons désignent le service chargé de la protection de la nature et du paysage.

Adaptations formelles du texte de la loi

1. A l'article 16, l'expression «le Conseil fédéral peut» est remplacée par «le Département fédéral de l'intérieur peut».
2. A l'article 22, 2^e alinéa, dans la deuxième phrase, le passage «d'un recours au Conseil fédéral conformément à l'article 125, 1^{er} alinéa, lettre b» est remplacé par «d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral conformément aux articles 97 ss de la loi fédérale d'organisation judiciaire¹⁾».

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Conseil des Etats, 19 juin 1987

Le président: Dobler

La secrétaire: Huber

Conseil national, 19 juin 1987

Le président: Cevy

Le secrétaire: Koehler

Date de publication: 30 juin 1987²⁾

Délai d'opposition: 28 septembre 1987

ANNEXE

2. Opposition au projet de place d'armes de Rothenthurm

L'opposition à la place d'armes de Rothenthurm se compose de façon hétérogène : Comité d'initiative, Comité d'action contre une place d'armes à Rothenthurm, Comité d'organisation du 2 août, AWAR (Collectif contre la place d'armes de Rothenthurm), les autorités communales de Rothenthurm, la Société d'utilité publique pour la propriété foncière, la Société "Warnfeuer".

La chronologie des événements qui ont marqué l'opposition au projet de Rothenthurm s'établit comme suit :

- 1974 - Les premiers comités d'action contre le projet de place d'armes voient le jour.
- 1975 - Première votation consultative à Rothenthurm; 101 voix pour la place d'armes, 537 contre.
- 1978 - Création de l'AWAR à Zoug.
- 1980 - Dénonciation au Conseil fédéral formulée par le Comité d'action contre la place d'armes de Rothenthurm; dénonciation rejetée.
 - Pétition demandant au Grand Conseil de Schwytz de s'opposer au projet; pétition rejetée.
 - Deuxième votation consultative à Rothenthurm. "Faut-il traiter avec le DMF ?"; 238 voix pour, 375 contre.
 - Motion au Grand Conseil de Schwytz invitant le gouvernement à s'opposer au projet; motion rejetée.
 - Manifestations diverses.
- 1981 - Baraques militaires incendiées à Rothenthurm.
- 1982 - Introduction de la procédure d'expropriation.
 - "Feux d'alerte".
- 1983 - Lancement de l'initiative.
 - Incendie criminel au parc des automobiles de l'armée de Frauenfeld
- 1984 - Recours au TF contre les arrêts du DMF sur les oppositions formées contre l'expropriation.
- 1986 - Arrêt du TF sur les recours contre l'expropriation.

Au total le Tribunal fédéral a été saisi à 17 reprises au sujet du projet de place d'armes de Rothenthurm. Dans la plupart des cas, les recourants ont été déboutés.

Dernier événement en date, l'"Oberallmeind-Korporation", groupement de 8'500 personnes qui avait vendu un terrain de 175 ha au DMF, renonce à faire valoir son droit de réméré (droit de rachat) en date du 25 octobre 1987.