

Message

concernant l'initiative populaire

«40 places d'armes, ça suffit! – L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement»

du 11 septembre 1991

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre à votation, sans contre-projet, l'initiative populaire «40 places d'armes, ça suffit! – L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement», et d'inviter le peuple et les cantons à la rejeter.

Le projet d'arrêté fédéral figure en annexe.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

11 septembre 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Cotti

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'initiative populaire «40 places d'armes, ça suffit! – L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement» n'exige pas seulement, comme le titre le relève succinctement, une limitation du nombre des places d'armes actuelles, mais elle veut dans sa première partie empêcher la construction et l'agrandissement de places d'armes, ainsi que de places de tir, d'exercice et d'aérodromes militaires. Le texte de l'initiative ne permet notamment pas de savoir si le remplacement de places supprimées demeurerait possible.

Tandis que les places d'armes et les aérodromes actuels suffisent assez longtemps encore aux besoins de l'instruction de l'armée et qu'il n'est pas envisagé de construire de nouvelles places, la situation se présente différemment pour les places d'exercice et de tir. Dans une très large mesure, l'armée utilise actuellement des terrains non militaires pour son instruction. L'utilisation est en partie réglée par contrat. Si, pour une raison quelconque, les places de tir de la Confédération et celles qui sont aménagées doivent être abandonnées sans pouvoir être remplacées le cas échéant, ou si de nouveaux besoins en matière d'instruction exigent de nouvelles installations et des terrains supplémentaires, alors, en cas d'acceptation de l'initiative, l'armée serait contrainte d'utiliser des terrains non militaires, ce qui occasionnerait des charges supplémentaires pour ces zones.

Dans sa deuxième partie, l'initiative exige que les installations militaires soient soumises au même régime que les installations civiles et que leur construction et leur exploitation soient régies par les législations fédérale et cantonales sur la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la police des constructions. Ainsi, la réglementation en vigueur conformément à l'article 164, 3^e alinéa, de l'organisation militaire (OM; RS 510.10), selon laquelle les cantons ne peuvent soumettre des travaux servant à la défense nationale à une taxe cantonale ni à une autorisation préalable, serait abrogée pour les ouvrages.

Actuellement déjà, lors de la construction et de l'exploitation d'ouvrages militaires, une grande importance est attribuée à la protection des eaux, de l'environnement, de la nature et du paysage, à la planification du territoire, ainsi qu'à la protection des forêts. La surveillance de l'exécution incombe cependant aux services responsables de la Confédération et non à ceux des cantons et des communes. Cette procédure correspond à celle appliquée dans d'autres domaines où la Confédération est chargée d'exécuter des tâches dans l'intérêt national. L'exigence d'un même régime pour les installations militaires et civiles créerait une inégalité à l'égard de ces autres domaines (il s'agit notamment de la construction d'installations de chemins de fer, de routes nationales, de conduites et d'installations concernant le trafic aérien). Des prescriptions spécifiques concernant la sauvegarde du secret militaire ne seraient plus autorisées, ce qui compromettrait la sauvegarde du secret, notamment dans les procédures cantonales en matière de construction et dans d'autres procédures d'autorisation avec mise à l'enquête publique des plans. En outre, il faudrait s'attendre au niveau des communes et des cantons à des procédures juridiques de longue durée.

Le projet de places d'armes de Neuchlen-Anschwilen répond à un besoin urgent visant à mettre fin à une situation provisoire qu'il n'est plus possible de maintenir plus longtemps. Il ne s'agit pas d'une place d'armes supplémentaire, mais du remplacement de la caserne de Saint-Gall qui est mise hors service. La compatibilité du projet avec l'environnement est prouvée et la protection de la nature sur le terrain en question est garantie dans toute la mesure du possible.

Par ces motifs, le Conseil fédéral propose le rejet de l'initiative populaire. Il souligne la nécessité de mettre les moyens nécessaires à disposition de l'Etat afin qu'il puisse remplir ses tâches. Il s'agit en l'espèce, d'une part, du terrain nécessaire, d'autre part, d'une procédure adéquate qui tienne compte des besoins spécifiques de toutes les parties. Cette situation est garantie par la réglementation actuelle. Cependant, ce ne serait plus le cas si l'initiative devait être acceptée.

Message

1 L'initiative

11 Teneur

L'initiative a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 22, 3^e et 4^e al. (nouveaux)

³ Des places militaires d'exercice et de tir, des places d'armes et aérodromes militaires ne peuvent être ni nouvellement créés, ni agrandis.

⁴ Les installations militaires sont soumises au même régime que les installations civiles. Leur construction et leur exploitation sont régies par les législations fédérale et cantonales sur la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la police des constructions.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Art. 20 (nouveau)

¹ Les 3^e et 4^e alinéas de l'article 22 entrent en vigueur par le fait de leur adoption par le peuple et les cantons.

² Si la place d'armes de Herisau-Gossau, sise dans la région de Neuchlen-Anschwilen, était aménagée après le 1^{er} avril 1990, la situation antérieure devrait être rétablie.

L'initiative populaire prévoyait d'introduire cette disposition transitoire au moyen d'un article 19. Comme l'initiative populaire fédérale «Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)» a été acceptée le 23 septembre 1990, les dispositions transitoires de la constitution ont déjà été complétées par un article 19. C'est pourquoi le Conseil fédéral a attribué le numéro 20 à l'article du texte de l'initiative.

12 Aboutissement

L'initiative populaire «40 places d'armes, ça suffit! – L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement» a été déposée le 14 décembre 1990 sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. Par décision du 17 mars 1991 (FF 1991 II 157), la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative a abouti avec 117 989 signatures valables (sur un total de 121 041 signatures déposées) conformément aux dispositions de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP; RS 161.1).

L'initiative contient une clause de retrait.

13 Unité de la forme et de la matière; clause de rétroactivité

Une initiative peut être déposée soit sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux soit sous celle d'un projet rédigé de toutes pièces. L'initiative populaire «40 places d'armes, ça suffit! – L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement» (ci-après: initiative) a été déposée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces. L'unité de la forme est ainsi respectée.

Quant au fond, l'initiative contient quatre exigences:

1. Interdiction de créer de nouvelles places militaires d'exercice et de tir, des places d'armes et de nouveaux aérodromes militaires ou de les agrandir;
2. Même régime pour les installations militaires et civiles; elles sont notamment soumises aux législations fédérale et cantonales sur la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la police des constructions;
3. Entrée en vigueur des exigences ci-dessus;
4. Obligation de rétablir la situation antérieure si la place d'armes de Herisau-Gossau, sise dans la région de Neuchlen-Anschwilen, était aménagée après le 1^{er} avril 1990.

Il convient d'examiner si le rapport qui lie ces exigences est conforme au principe de l'unité de la matière. L'unité de la matière est respectée lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative (art. 75, 2^e al., LDP). Les deux alinéas de la disposition transitoire ne posent pas de problèmes du point de vue de l'unité de la matière. En effet, ils doivent être considérés comme faisant partie des dispositions principales.

En revanche, les deux dispositions principales, les 3^e et 4^e alinéas de l'article 22 de la constitution (cst.), n'ont manifestement pas entre elles un rapport logique. Les deux exigences pourraient sans plus être séparées l'une de l'autre et faire l'objet de deux initiatives différentes. Cependant, selon les dispositions de la loi sur les droits politiques et la pratique actuelle relative à cette question, il suffit qu'un rapport intrinsèque existe entre les deux alinéas. Dès lors, on peut considérer que du point de vue du citoyen, les deux exigences font partie d'un ensemble et concernent différents aspects du même problème politique. Les deux alinéas proposés concernent les places d'armes et les autres ouvrages militaires. Le premier interdit la création et l'agrandissement de certains ouvrages, le second soumet la construction (dans la mesure où elle est encore admise selon le 1^{er} al.) et l'exploitation de tels ouvrages à une législation restrictive. Les deux alinéas ont le même but: limiter la construction et l'exploitation de places d'armes et d'autres ouvrages militaires. Il existe ainsi un rapport intrinsèque entre les deux alinéas. Cette relation satisfait dès lors à la pratique du Tribunal fédéral et de l'Assemblée fédérale et n'est pas en contradiction avec l'exigence de l'unité de la matière, bien que certains citoyens pourraient parfaitement approuver une des exigences seulement et rejeter l'autre.

La clause de rétroactivité qui figure au 2^e alinéa de l'article 20 de la disposition transitoire et qui concerne les aménagements de la place d'armes de Herisau-Gossau, sise dans la région de Neuchlen-Anschwilen, entrepris après le 1^{er} avril 1990, n'entraîne pas non plus l'invalidité de l'initiative. Selon la pratique des autorités fédérales, il n'existe en effet pas de limites matérielles à la révision de la

constitution et les dispositions avec effet rétroactif sont présumées admissibles. Bien entendu, dans le cas où les droits acquis seraient lésés, une indemnité devrait être versée. Par conséquent, la clause de rétroactivité de la présente initiative ne peut pas être considérée comme un motif d'invalidité. Une clause prévoyant la rétroactivité pose cependant certains problèmes du point de vue politique: d'une part, les autorités doivent remplir les tâches qui leur sont assignées par la loi; d'autre part, il leur sera reproché d'avoir mis le peuple, avant la votation sur une initiative, face à une situation qui ne pouvait être rétablie dans son état antérieur qu'au prix d'importants investissements financiers. Enfin, une disposition contenant une clause rétroactive porte atteinte au principe de la sécurité du droit.

2 Interprétation de l'initiative

L'interprétation d'une initiative populaire prend en considération le libellé du texte de l'initiative et non la volonté subjective des auteurs. Il peut cependant être tenu compte d'une éventuelle justification de l'initiative et d'opinions exprimées par les auteurs. Les circonstances qui ont été à l'origine de l'initiative peuvent également jouer un rôle pour l'interprétation.

Dans le cas présent, le titre «40 places d'armes, ça suffit! – L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement» résume de manière percutante le contenu de l'initiative. Il est cependant possible de reconnaître deux motifs qui apparaissent dans les deux alinéas proposés de l'article 22 cst.: d'une part, une limitation quantitative de certains ouvrages militaires (places d'armes, de tir, d'exercice et aérodromes militaires), d'autre part, la suppression de tous les privilèges juridiques en matière de construction et d'exploitation comparativement aux ouvrages civils.

21 «40 places d'armes, ça suffit!»

211 Les buts et les moyens de l'initiative

Comme indiqué plus haut, l'article 22, 3^e alinéa, cst., proposé est plus étendu que le postulat «40 places d'armes, ça suffit!» mentionné dans le titre de l'initiative. La disposition du texte de l'initiative ne veut pas seulement interdire la construction et l'agrandissement de places d'armes, mais également des places d'exercice, de tir et des aérodromes militaires. Le domaine d'application du 3^e alinéa est toutefois plus étroit que celui du 4^e alinéa dans la mesure où ce dernier comprend l'ensemble des ouvrages militaires. Outre les places mentionnées, les ouvrages de combat et de conduite de l'armée, ainsi que les constructions destinées à la logistique sont également compris.

Les termes places d'armes, de tir, d'exercice et aérodromes militaires, mentionnés au 3^e alinéa, ne sont pas définis dans la législation en vigueur. Il est cependant possible de les décrire comme il suit.

Le terme *place d'armes* est clair. Notamment parce que le titre de l'initiative mentionne le chiffre de 40 places d'armes et se réfère ainsi manifestement aux 30 places d'armes fédérales et aux dix places d'armes cantonales actuelles. Selon

l'usage, une place d'armes est un ensemble de bâtiments composé d'une caserne, d'installations destinées à l'instruction, ainsi que parfois d'une place de tir et d'exercice. La direction militaire est assurée par un commandant de place d'armes et la direction administrative par un intendant de place d'armes. Elle est occupée par des écoles de recrues et de cadres qui suivent leur formation de base.

Le terme *aérodrome militaire* est également clair dans la mesure où les constructions auxquelles il se rapporte sont reconnaissables de par leur utilisation et leurs installations spécifiques, notamment les pistes.

Les places de tir et d'exercice peuvent être réparties selon les catégories suivantes:

Catégorie I

Les places de tir et d'exercice de la Confédération, spécialement aménagées pour l'instruction militaire.

Catégorie II

Les terrains non militaires grevés d'une servitude inscrite au registre foncier en faveur de l'utilisation militaire comme place de tir et d'exercice et qui sont partiellement aménagés pour un usage commun par l'armée.

En outre, l'armée a besoin pour son instruction de terrains non militaires qui sont utilisés comme terrains militaires de tir et d'exercice en vertu de l'article 33 de la loi fédérale sur l'organisation militaire (OM; RS 510.10). Une partie de ces terrains font l'objet de contrats qui contiennent notamment des prescriptions concernant l'utilisation militaire, ainsi que l'indemnité forfaitaire pour les dégâts occasionnés au terrain (indemnité par coup tiré).

L'interprétation des termes places d'exercice et de tir utilisés par les auteurs de l'initiative devrait se fonder sur ces critères. Les places des catégories I et II relèveraient du 3^e alinéa de l'article 22 de l'initiative. En effet, de telles places ont été installées ou acquises comme places militaires d'exercice et de tir ou assurées à long terme pour un usage commun par l'armée.

En revanche, les aires utilisées occasionnellement pour des exercices ou des tirs en vertu de l'OM ne seraient pas concernées par les dispositions de l'initiative. Dans ces cas, il ne s'agit pas de la création d'une place de tir ou d'exercice proprement dite, mais uniquement de l'utilisation limitée d'un terrain pour des buts militaires à laquelle le propriétaire ne peut s'opposer en vertu de l'article 33 OM.

Outre les terrains utilisés en vertu de l'article 33 OM, ne sont notamment pas assimilables à des places militaires d'exercice, de tir, d'armes et à des aérodromes militaires, les genres d'ouvrages militaires suivants:

- ouvrages de combat et de conduite de l'armée, par exemple renforcements de terrains ou postes de commandements,
- constructions pour la logistique, par exemple magasins de munitions, arsenaux, parcs des automobiles de l'armée, installations de réservoirs,
- constructions des entreprises d'armement,
- constructions du corps des gardes-fortifications,
- bâtiments administratifs,
- constructions de la protection civile.

Par ailleurs, ne tombent pas sous le coup de la disposition proposée, les installations de tir que les communes doivent construire conformément aux articles 32 et 124 à 126 OM et dans lesquelles sont accomplies les obligations de tir hors du service. Il s'agit d'installations de tir civiles qui sont également utilisées pour quantité d'autres activités de tir civiles. Dans la pratique, elles sont donc soumises à la procédure cantonale d'autorisation de construire; elles ne bénéficieraient pas d'une exemption comme c'est le cas pour les ouvrages militaires. En revanche, les installations de tir qui doivent être construites par la Confédération en tant que partie d'une place d'armes sont soumises au 3^e alinéa de la disposition constitutionnelle proposée.

Le 3^e alinéa ne s'applique pas non plus aux cantonnements de troupe qui sont mis à disposition par les communes ou les particuliers et qui ne concernent pas les places d'armes, de tir, d'exercice ou les aérodromes militaires proprement dits.

La limite précise entre les places de tir et d'exercice concernées par la disposition constitutionnelle proposée et les autres terrains utilisés dans le même but ne peut pas être déterminée uniquement par l'interprétation du texte constitutionnel. En cas d'acceptation de l'initiative, cette limitation devrait être fixée par la loi.

212 Problèmes d'interprétation

212.1 Agrandissement des places actuelles

Des questions demeurent ouvertes notamment en ce qui concerne l'interprétation dans le contexte suivant: le 3^e alinéa de l'article 22 cst. proposé ne vise pas seulement à interdire la création de nouvelles places militaires d'exercice et de tir, de places d'armes et d'aérodromes militaires, mais également leur *agrandissement*. Les deux objectifs relevés dans le titre de l'initiative sont déterminants pour l'interprétation de ce terme, soit le maintien du statu quo pour les places en question et le principe de la protection de l'environnement qui y est lié. Ainsi, la question se pose de savoir si l'expression «ni agrandi» se réfère

- à l'ensemble du territoire d'une place d'armes ou d'une autre place,
- à l'importance et à l'étendue des bâtiments et installations d'une telle place,
- au genre et au degré d'utilisation d'une place ou
- à une combinaison de ces possibilités.

Il n'y a pas de doute que l'agrandissement de l'*aire* d'une place d'armes ou d'une autre place qu'elle occupe ne serait pas admissible selon le 3^e alinéa proposé. En effet, conformément aux deux objectifs mentionnés, le terrain d'une place ne doit pas être agrandi. Au contraire, la simple acquisition de terrain dans le voisinage d'une place serait admissible dans la mesure où le nouveau terrain ne serait pas utilisé pour la place d'armes ou une autre place. Si la Confédération ou un canton, propriétaire d'une place d'armes, possède du terrain contigu à cette place, ce terrain ne pourrait pas être utilisé pour l'agrandissement de la place en cas d'acceptation de l'initiative.

Le remembrement parcellaire d'une place au moyen d'acquisitions de terrain serait autorisé pour autant qu'une autre parcelle de la place, de même dimension, serait cédée.

Il est plus difficile de dire dans quelle mesure les *bâtiments et les autres installations* d'une place d'armes ou d'une autre place pourraient être modifiés. La rénovation et l'assainissement de bâtiments ne constituent manifestement pas un agrandissement, comme par ailleurs la construction de nouveaux bâtiments à la place de bâtiments voués à la démolition. Dans le cas d'une nouvelle construction, il ne serait pas absolument nécessaire de se baser sur le nombre de mètres carrés ou de mètres cubes exigés par les nouveaux bâtiments, mais il serait tout à fait possible de choisir comme critères le genre et le degré d'utilisation. Ce mode de faire serait le plus conforme à l'un des objectifs de l'initiative, le principe de la protection de l'environnement.

On peut aussi se demander si les prescriptions de l'initiative populaire permettraient de changer le mode d'utilisation d'une place, par exemple son attribution à une autre arme qui en ferait une utilisation plus intense. La même question se pose si le nombre de personnes occupant une place s'accroît et oblige à transformer les bâtiments. Il n'est pas nécessaire que l'impact sur l'environnement soit plus marqué.

Comme le texte de l'initiative ne vise pas le maintien ou la diminution de l'état actuel de l'instruction et de l'armement de l'armée, une modification des buts de l'instruction sur une place déterminée doit être admise. De nouveaux besoins en matière d'instruction peuvent cependant exiger une nouvelle structure des installations d'une place d'armes. Le texte de l'initiative ne précise pas dans quelle mesure une telle réalisation est possible et quels seraient les critères déterminants.

Selon le but fixé par l'initiative, ne sont pas concernées par le 3^e alinéa proposé les constructions nécessaires pour la sécurité de l'homme et de l'environnement, telles que les protections contre les avalanches sur les places de tir et d'exercice (voir FF 1989 I 1112), ainsi que toutes les mesures mentionnées sous le titre «mesures concernant la protection de l'environnement» qui figurent dans les messages annuels du Conseil fédéral concernant des ouvrages militaires (voir p. ex. FF 1988 I 1512 s., 1989 I 1098, 1990 II 499 s.).

212.2 Remplacement d'anciennes places

On peut se demander si une place d'exercice, de tir, d'armes ou un aérodrome militaire qui sont supprimés pourraient être remplacés par une nouvelle construction. Une place de remplacement devrait-elle être considérée comme une «création nouvelle» au sens de l'article 22, 3^e alinéa, *est.*? Le titre de l'initiative «40 places d'armes, ça suffit!» pourrait signifier que le nombre total des places d'armes et autres places est déterminant et qu'un remplacement serait par conséquent admissible dans ce contexte. Toutefois, le titre de l'initiative ne fait pas partie des prescriptions qui figureraient dans la constitution fédérale. Or, ces prescriptions sont avant tout déterminantes pour l'interprétation. Il en résulte que le 3^e alinéa proposé ne répond pas à la question du remplacement. Si on présume que l'un des buts de l'initiative est de sauvegarder l'environnement naturel, on doit en conclure que la construction d'une place d'armes de remplacement sur du terrain agricole ou sur un terrain en friche, devrait être considérée comme une

création nouvelle non autorisée, bien que le nombre et l'étendue des places n'augmenteraient pas. Cette interprétation s'impose d'autant plus que l'agrandissement de la place d'armes d'Herisau-Gossau (anciennement Herisau-Saint-Gall) sur le territoire de Neuchlen-Anschwilen, d'ailleurs à l'origine de l'initiative, a fait suite à la démolition en 1980 de la caserne de Saint-Gall, démolition rendue nécessaire par la construction de la route nationale (FF 1989 I 1088 s.). Ainsi, la construction de remplacement de Neuchlen-Anschwilen devrait être considérée, au sens du 3^e alinéa proposé, comme une création nouvelle ou comme un agrandissement non autorisés. En effet, cette interprétation s'impose si l'on tient compte des antécédents de l'initiative. D'autre part, cette disposition transitoire s'applique uniquement à une place d'armes déterminée, et ne concerne pas les places de tir et d'exercice notamment. Si les auteurs de l'initiative avaient prévu une interdiction générale de remplacer les places en question, ils auraient pu le préciser dans le texte de l'initiative. Le texte de l'initiative ne permet donc pas de dire si le remplacement de places qui doivent être abandonnées pour une raison quelconque serait encore autorisé.

22 «L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement»

221 Les buts et les moyens de l'initiative

Le titre de l'initiative indique que «l'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement». Mais le 4^e alinéa de la disposition constitutionnelle proposée est considérablement plus étendu: la première phrase précise que les installations militaires sont soumises au même régime que les installations civiles. La seconde phrase indique que leur construction et leur exploitation sont régies par les législations fédérale et cantonales sur la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la police des constructions. Au cas où elle devrait être adoptée, cette disposition supprimerait l'exemption des ouvrages militaires des règles de procédure applicables aux constructions civiles. L'exemption des ouvrages militaires (ou des «travaux servant à la défense nationale») par rapport aux autorisations et aux taxes cantonales est fondée sur l'article 164, 3^e alinéa, OM. Or, l'initiative vise à soumettre l'armée à la législation sur la protection de l'environnement en introduisant l'égalité de traitement entre les installations militaires et civiles.

Une telle égalité de traitement enlèverait à la Confédération la possibilité de déroger, en cas de besoin, aux législations fédérale et cantonales sur la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la police des constructions en ce qui concerne les ouvrages militaires. Il en résulterait que les dispositions concernant la sauvegarde du secret, exclusivement prévues pour la construction et l'exploitation d'ouvrages militaires, ne seraient plus applicables. La sauvegarde du secret dans les procédures cantonales de construction et d'autres autorisations avec mise à l'enquête publique des plans serait ainsi compromise. En effet, la deuxième phrase du 4^e alinéa exprime clairement que les prescriptions concernant les domaines mentionnés seraient applicables à la construction et à l'exploitation d'ouvrages militaires. Si le 4^e alinéa ne comportait que la seconde phrase, le

législateur fédéral pourrait prévoir des exceptions en faveur des ouvrages militaires dans ses arrêtés concernant l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. Or, la première phrase s'y oppose en prescrivant l'égalité générale de traitement des ouvrages militaires et des ouvrages civils. Ainsi, la seconde phrase sert uniquement à indiquer certains domaines à titre d'exemples. C'est pourquoi il importe peu qu'elle ne mentionne que la législation concernant la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la police des constructions, et qu'elle ne mentionne pas par exemple la législation concernant la protection de la nature et du paysage ou la police des forêts.

L'égalité de traitement des ouvrages militaires et civils prévue au 4^e alinéa est seulement valable pour «la construction et l'exploitation» des ouvrages et non pas pour d'autres activités militaires telles que des exercices par exemple. Pour ces derniers, les articles 164, 3^e alinéa, et 33 OM, conservent toute leur importance.

222 Ouvrages militaires et ouvrages civils

Avec l'adoption du 4^e alinéa de l'article 22 cst., la catégorie des ouvrages militaires perdrait largement de son importance. Cependant, une distinction entre les ouvrages civils et les ouvrages militaires ne serait pas superflue. En effet, la disposition vise uniquement à interdire un traitement différencié entre les deux genres d'ouvrages, mais non un traitement différencié entre ouvrages civils de natures diverses (voir ch. 62 ci-après). Le traitement spécial prévu par la loi pour les ouvrages des chemins de fer, les routes nationales, les installations à courant fort et les installations de conduite ou les aéroports civils ne serait pas concerné par l'initiative. Or, si l'on veut déterminer pour quels ouvrages des prescriptions particulières seraient encore autorisées, il est indispensable de faire une distinction entre les ouvrages civils et les ouvrages militaires.

Les projets de construction mentionnés dans les messages annuels du Conseil fédéral concernant des ouvrages militaires font manifestement partie des ouvrages auxquels l'initiative se réfère. Outre les ouvrages mentionnés au 3^e alinéa du texte de l'initiative, les constructions ci-après seraient aussi concernées:

- ouvrages de combat et de conduite de l'armée, tels que renforcements de terrain, forteresses, infrastructures de conduite, installations de transmission, stations d'ondes dirigées,
- constructions destinées à la logistique, par exemple magasins de munitions, réservoirs, magasins de soutien, arsenaux, parcs des automobiles de l'armée, halles de montage et ateliers,
- constructions concernant les entreprises d'armement.

Seules poseraient des problèmes de différenciation les constructions combinées, c'est-à-dire les ouvrages utilisés simultanément à des fins civiles et militaires. Il s'agit par exemple des installations de sécurité aérienne, d'installations de tir communales utilisées par l'armée et, éventuellement, d'entreprises d'armement.

Les constructions destinées à l'approvisionnement économique du pays et celles de la protection civile font partie des installations civiles. La protection civile, conformément à l'article premier, 1^{er} alinéa, de la loi du 25 mars 1962 sur la protection civile (RS 520.1) est un élément de la défense nationale. En vertu de

cette disposition, les constructions de la protection civile sont également exemptes d'autorisations et de taxes cantonales conformément à l'article 164, 3^e alinéa, OM (actuellement, cette conception est cependant mise en question). Cependant, il s'agit uniquement d'une assimilation d'ordre technique aux ouvrages militaires. Le caractère civil de la protection civile n'est pas contesté.

23 Le projet Neuchlen-Anschwilen

Le projet d'agrandissement de la place d'armes d'Herisau-Gossau dans la région de Neuchlen-Anschwilen est à l'origine de la présente initiative. Le 2^e alinéa de l'article 20 des dispositions transitoires précise que la situation antérieure devrait être rétablie si la place d'armes d'Herisau-Gossau, sise dans la région de Neuchlen-Anschwilen, était aménagée après le 1^{er} avril 1990.

Que l'on considère – ce qui est une question d'interprétation – que ce projet concerne l'agrandissement ou la création nouvelle (non autorisée) d'une place d'armes ou plutôt le remplacement (éventuellement admissible) d'une telle place, il n'en reste pas moins que cet alinéa contient une prescription spéciale concernant le sort du projet de construction. Or, en droit, le texte constitutionnel n'implique pas d'effet préliminaire qui interdirait de nouveaux travaux de construction avant une éventuelle acceptation de l'initiative. En revanche, les travaux d'agrandissement qui auront été effectués après la date mentionnée devront être interrompus et la situation antérieure devra être rétablie.

3 Etat actuel de l'instruction dans l'armée

31 Les besoins en matière d'instruction

A la différence des armées étrangères, notre armée de milice connaît des périodes d'instruction brèves, réparties sur une longue période durant laquelle le citoyen doit servir. L'efficacité en temps de guerre ne découle pas de la structure particulière de l'armée; elle se fonde uniquement sur l'aptitude de chaque militaire et de chaque unité à maîtriser les situations qui peuvent se présenter en cas de guerre ou lors d'une autre crise.

L'étendue des terrains de la Confédération destinés à l'instruction militaire a très peu augmenté au cours de ces dernières années. Des places d'armes cantonales ou communales, telles que Lausanne, Yverdon et Bellinzone, ont dû quitter des agglomérations à haute densité de population et ont été réaménagées ailleurs en tant que places d'armes fédérales. Une telle procédure est en cours pour la place d'armes de Saint-Gall-Herisau, à la suite de l'abandon de la caserne située en zone urbaine en faveur de la construction de routes nationales et d'installations de détente. Une construction de remplacement doit être réalisée à Neuchlen-Anschwilen. Une situation similaire a été réglée à Zurich, où une nouvelle place d'armes a été mise en exploitation dans le Reppischtal. La destination de l'aire de la caserne, qui se trouve en ville, fait encore l'objet de discussions.

A peine la moitié des douze millions de jours de service de notre armée sont effectués chaque année sur des terrains appartenant à la Confédération et sur les

places d'armes cantonales. Il s'agit pour l'essentiel des périodes des écoles de recrues et de cadres passées dans les casernes. La plupart des cours de troupe doivent en général avoir lieu dans des cantonnements civils et sur des terrains appartenant à des tiers. Ce genre d'occupation revêt diverses formes qui sont indiquées au chiffre 32 ci-après. En résumé, il est possible d'affirmer que la surface des terrains de la Confédération a augmenté dans des proportions tout à fait négligeables et qu'il n'est pas envisagé d'acquérir un nombre important de nouveaux terrains.

Par ailleurs, la disponibilité des terrains civils à des fins d'instruction militaire a diminué considérablement. Il est à craindre que les biens de la Confédération, ainsi que les terrains utilisés en vertu de l'article 33 OM, devront être mis à contribution de manière accrue, ce qui pourrait nuire à l'environnement.

La réforme Armée 95 n'apportera guère de modifications à la situation évoquée. La diminution des effectifs, qui seront réduits d'un tiers dans le cadre de cette importante réforme, concernera principalement les militaires âgés de 42 à 50 ans. Comme l'obligation générale de servir n'est pas mise en cause, seule l'évolution démographique affectera l'effectif des recrues. Il convient toutefois de préciser que, comme dans le domaine scolaire, ce n'est pas l'individu qui est le critère déterminant pour la conception de l'instruction, mais l'unité. Le nombre des unités à instruire ne variera guère dans le cadre du programme Armée 95. La spécialisation accrue augmentera au contraire le besoin en installations servant à l'instruction; ce besoin devra être satisfait par les terrains disponibles que la Confédération possède déjà.

L'instruction devra être complétée pour réaliser les nouvelles tâches prévues par la réforme Armée 95, telles qu'un engagement accru en cas de catastrophe ou en faveur de la paix (envoi d'observateurs de l'ONU et de casques bleus) et enfin l'augmentation des formations d'intervention calquées sur les formations d'aéroport de Kloten-Dübendorf et de Genève-Cointrin.

En général, une amélioration de l'infrastructure en matière d'instruction est recherchée pour les places d'armes et les places d'exercice de la Confédération dont on dispose, afin d'améliorer l'instruction en réduisant simultanément les nuisances. Outre une utilisation accrue des simulateurs et d'autres méthodes modernes d'enseignement, il faut mentionner l'organisation d'exercices standard durant lesquels les formations sont instruites selon un système de rotation, ce qui décharge les cadres de milice d'une partie de leurs travaux de préparation.

Compte tenu des données disponibles concernant la nouvelle armée, il ne faut pas s'attendre à une modification notable du nombre et de la capacité des places d'armes.

32 Genre et nombre d'installations destinées à l'instruction

Dans l'armée, l'instruction est assurée dans des écoles et des cours. La moitié de la période d'instruction a lieu dans des places d'armes, de tir et d'exercice aménagées et en partie équipées de moyens auxiliaires modernes.

L'autre moitié se déroule sur des terrains privés en vertu de l'article 33 OM. Selon cette disposition, les propriétaires ont l'obligation, contre une éventuelle indemni-

té en cas de dommage, d'autoriser l'usage de leur terrain pour des exercices militaires. Pour de nombreuses places que les écoles et les cours militaires utilisent régulièrement, les indemnités en cas de dommage et les modalités de l'usage militaire sont réglées par contrat.

321 Places d'armes

La place d'armes est un centre d'instruction qui comprend des logements (casernes), des installations destinées à l'instruction et en partie également des terrains de tir et d'exercice. L'armée dispose actuellement de 40 places de ce genre. 30 sont la propriété de la Confédération suisse et les autres appartiennent à différents cantons. Il n'est pas prévu de places d'armes supplémentaires.

L'importance des places d'armes est très variée. Elle s'étend du centre d'instruction comprenant une école de recrues de spécialistes composée d'une compagnie seulement (écoles trp trm, Jassbach) à la place d'armes capable d'accueillir plusieurs écoles de recrues avec un total de 20 compagnies (Thoune). En outre, en raison des écoles de recrues d'été, des «cantonnements auxiliaires» (en général, des cantonnements privés ou communaux) sont utilisés pour plus de 30 unités de recrues. A l'exception des places de Bure (place d'exercice pour les chars) et de Walenstadt (stationnement des écoles de tir), les places d'armes sont généralement occupées chaque année par deux écoles de recrues précédées d'écoles de sous-officiers et partiellement par des écoles d'officiers.

Aperçu des places d'armes

Place d'armes	Canton	Propriétaire	Arme
1 Aarau	AG	canton	Infanterie
2 Airolo	TI	Confédération	Infanterie
3 Andermatt	UR	Confédération	Infanterie
4 Berne	BE	canton	Infanterie/trp sout
5 Bière	VD	Confédération	Infanterie/artillerie
6 Bremgarten	AG	Confédération	trp du génie
7 Brougg	AG	Confédération	trp du génie
8 Bülach	ZH	Confédération	Trp trm
9 Bure	JU	Confédération	Place d'ex. de chars
10 Chamblon	VD	Confédération	Infanterie
11 Coire	GR	Confédération	Infanterie
12 Colombier	NE	canton	Infanterie
13 Drogens	FR	Confédération	TML/infanterie
14 Dübendorf	ZH	Confédération	Trp av/DCA
15 Emmen	LU	Confédération	Trp av/DCA
16 Frauenfeld	TG	Confédération	Artillerie
17 Fribourg	FR	canton	Infanterie
18 Genève	GE	canton	Trp PA
19 Herisau-Gossau ¹⁾	AR/SG	Confédération	Infanterie

¹⁾ Anciennement Herisau-Saint-Gall; Saint-Gall sera remplacée par Neuchlen-Anschwilen.

Place d'armes	Canton	Propriétaire	Arme
20 Isole	TI	Confédération	Infanterie
21 Jassbach	BE	Confédération	Trp trm
22 Klotten	ZH	Confédération	Trp trm
23 Liestal	BL	canton	Infanterie
24 Losone	TI	Confédération	Trp san
25 Lucerne	LU	canton	Infanterie
26 Lyss	BE	Confédération	Trp rép
27 Mels	SG	Confédération	Trp fort
28 Monte-Ceneri	TI	Confédération	Artillerie
29 Moudon	VD	Confédération	Trp san
30 Payerne	VD	Confédération	Trp av/DCA
31 Sand/Schönbühl	BE	Confédération	Infanterie
32 Sion	VS	canton	Artillerie
33 St. Luzisteig	GR	Confédération	Infanterie
34 Saint-Maurice	VS	Confédération	Infanterie trp fort
35 Thun	BE	Confédération	TML/trp rép
36 Walenstadt	SG	Confédération	Ecoles de tir
37 Wangen an der Aare	BE	Confédération	Infanterie/trp PA
38 Wil b. Stans	NW	canton	Infanterie
39 Worblaufen	BE	Confédération	Trp rép
40 Reppischtal	ZH	canton	Infanterie

322 Placés de tir et d'exercice

Pour l'instruction au tir, l'armée dispose de placés de tir qui sont la propriété de la Confédération, qui font l'objet d'un contrat ou qui sont utilisées sur la base de l'article 33 OM. La qualité et la disponibilité des placés varient fortement. L'altitude, l'économie alpestre et le tourisme, ainsi que la protection de l'environnement, de la nature et du paysage limitent considérablement l'étendue utilisable de ces placés et notamment la durée de leur exploitation.

Placés de tir de la Confédération

Environ 30 placés de tir et d'exercice sont la propriété de la Confédération. Leur surface, leur qualité et les possibilités d'utilisation qu'elles offrent varient considérablement. Ainsi les plus petites n'ont que quelques hectares, alors que la plus grande, la place du Petit Hongrin couvre 2870 ha. Eu égard à l'économie alpestre et au tourisme, la durée de l'exploitation militaire de la plupart de ces placés est en partie considérablement limitée. Certaines placés sont équipées d'installations de cibles modernes et de cantonnements spécialement construits.

Placés de tir faisant l'objet d'un contrat

Il y a environ 40 placés garanties à long terme par des contrats de servitude. Elles sont de grandeur variable et permettent de faire des exercices en petites formations et dans certains cas des exercices de compagnie. L'utilisation de ces

places par l'armée est réglée par contrat et limitée en raison de l'économie alpestre et de l'altitude. Ces places sont principalement à la disposition de la troupe au printemps et en automne.

Places de tir selon l'article 33 OM

Il s'agit d'environ 400 zones et parcelles qui sont utilisées occasionnellement en vertu de la disposition légale précitée. L'utilisation est en partie réglementée (indemnités par coup tiré). L'adéquation de ces places à un usage militaire est très variable et leur exploitation d'une durée limitée. L'utilisation a lieu après entente avec le propriétaire compte tenu des activités agricoles et alpestres.

Places de tir de l'aviation et de la défense contre avions

Les troupes d'aviation disposent au total de sept zones de cibles pour leur instruction au tir (lac d'Alpnach, Axalp, Dammastock, Gibloux, Lanzingen-Wasserfallen, lac de Neuchâtel et lac de Sempach). A Brigels, Gluringen, Grandvillard et S'chanf, les troupes de défense contre avions disposent de places de tir spécialement aménagées pour leurs besoins. Compte tenu notamment de l'exploitation et du tourisme, ces places ne sont à disposition de la troupe que durant certaines périodes, de l'automne au printemps.

Aérodromes

On dénombre actuellement 300 avions de combat. Ce nombre tombera à environ 200 à moyen terme et sera vraisemblablement inférieur à 100 après l'an 2000. La flotte de transport comprendra un nombre inférieur d'hélicoptères, mais plus grands et plus performants. De nouveaux aérodromes ne sont par conséquent pas nécessaires et suffisent à l'instruction des troupes d'aviation. Il n'est toutefois pas exclu que de nouveaux besoins nécessitent des adaptations techniques et d'exploitation, ce qui impliquerait des travaux d'agrandissement et de rénovation. Il n'est actuellement pas possible de déterminer si la réduction du nombre d'avions permettra d'abandonner certaines bases aériennes ou d'utiliser les aérodromes de façon moins intensive.

33 Activités de l'armée en dehors des places d'armes, de tir et d'exercice

Outre l'instruction sur les places d'armes, de tir et d'exercice, l'armée doit pouvoir assurer sa formation en rase campagne. L'engagement de simulateurs permet d'organiser des exercices réalistes toujours plus nombreux en rase campagne également. Grâce à de tels moyens d'instruction, les nuisances, ainsi que les dommages occasionnés aux terrains et aux choses, peuvent être considérablement limités.

34 Instruction à l'étranger

L'instruction de formations de troupes suisses sur des places d'armes et de tir étrangères n'est pas envisageable à grande échelle pour diverses raisons (dé-

penses, manque de temps, sécurité, aspects juridiques et politiques). La possibilité d'instruire dans certaines disciplines sur des places étrangères avec de petits détachements demeure cependant réservée. Au cours de ces dernières années, les troupes d'aviation ont utilisé cette possibilité et ont effectué des exercices d'engagement en Suède et en Sardaigne dans des conditions que notre pays ne pourrait offrir en temps de paix.

Toutefois, l'instruction de notre armée continuera à se faire principalement en Suisse.

4 L'armée et la protection de l'environnement: bilan

41 Principes

411 La portée de l'article 164, 3^e alinéa, OM

Pour être en mesure d'apprécier la signification des nouveautés proposées par l'initiative, il convient tout d'abord de présenter les principes de la réglementation en vigueur. L'article 164, 3^e alinéa, OM stipule:

³ Les cantons ne peuvent soumettre des travaux servant à la défense nationale à aucune taxe cantonale ni à aucune autorisation préalable.

Conformément à la pratique observée actuellement, qui a été définie par des arrêts du Tribunal fédéral, cette disposition s'étend à la planification, à la projection et à la réalisation de tous les ouvrages, installations et activités,

- qui servent directement à la conduite du combat de l'armée, telles que, par exemple, la construction d'ouvrages fortifiés, de positions de tir, de postes de commandement etc., et qui servent en outre à l'engagement de l'armée elle-même en période de service actif;
- au moyen desquels la conduite du combat et l'engagement de l'armée sont préparés, rendus possibles et appuyés, tels la création et l'entretien d'arsenaux, de magasins de munitions, la construction et l'exploitation d'entreprises d'armement et d'ateliers militaires, de transports militaires, l'acquisition et l'entretien de matériel de l'armée, les travaux de mensuration liés à la topographie du pays; c'est-à-dire toutes les constructions, installations et activités des domaines du soutien, des affaires sanitaires, des transmissions, des transports et du service territorial;
- qui servent à l'instruction militaire, notamment la construction et l'entretien de casernes et de places d'exercice militaires comportant des bâtiments annexes, ainsi que tous les exercices entrant dans le cadre de l'instruction militaire;
- qui sont directement nécessaires à l'exploitation régulière des ouvrages et installations, ainsi qu'à l'administration de l'armée. Y sont assimilés, par exemple, la construction et l'entretien de logements de service nécessaires à l'exploitation, les bâtiments administratifs, les ouvrages et installations destinés à la gestion, à l'approvisionnement et à l'exploitation d'installations militaires, ainsi qu'à la protection de l'environnement.

Ne sont pas soumises à l'article 164, 3^e alinéa, OM, les constructions intégrées à l'administration générale de la Confédération (p. ex. les bâtiments administratifs de l'administration militaire).

412 Application à la Confédération des prescriptions concernant la protection de l'environnement

Il est vrai que la disposition précitée de l'organisation militaire exempte la Confédération des autorisations et taxes cantonales pour les travaux en question. La Confédération n'en est toutefois pas moins tenue d'observer les prescriptions matérielles liées à l'environnement. L'exemption se limite notamment aux aspects formels: la procédure se déroule sous une autre forme pour les projets militaires et l'exécution des prescriptions entrant en considération a lieu par les services fédéraux compétents. On observera à ce sujet que cette règle ne constitue pas une particularité propre aux affaires militaires. Il s'agit au contraire d'un principe qui se justifie pleinement et est en conséquence fréquemment appliqué en matière de droit administratif de la Confédération, notamment dans le domaine du droit sur l'environnement. L'article 41, 2^e alinéa, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE; RS 814.01) précise que les autorités fédérales qui, en se fondant sur d'autres lois fédérales, appliquent déjà des dispositions relatives à des installations, des substances ou des déchets, veillent, dans le cadre de leurs attributions, à appliquer la LPE; le cas échéant, le Conseil fédéral règle l'exécution et veille à la coordination entre les services intéressés. Des règles analogues existent déjà, par exemple dans le domaine de la protection des eaux (à l'art. 4 de la loi sur la protection des eaux du 8 oct. 1971 ou à l'art. 48 de la nouvelle loi sur la protection des eaux du 24 janvier 1991, qui n'est pas encore entrée en vigueur), ainsi que dans la loi sur la protection de la nature et du paysage (art. 2 et 3). Cette réglementation découle du principe selon lequel une communauté chargée d'exécuter une tâche doit aussi disposer des moyens lui permettant de l'accomplir de manière appropriée.

La Confédération est en principe liée au droit édicté par les cantons et les communes dans le cadre de leur compétence. Pour motiver cette règle, le Tribunal fédéral précise que le droit de la Confédération, des cantons et des communes doit former une unité lorsque ces échelons règlent des matières de nature différente. Il s'ensuit que la Confédération est en principe liée au droit édicté par les échelons subordonnés, dans le cadre de leur compétence respective (ATF 92 I 210, 102 Ia 360). Selon la pratique observée par le Tribunal fédéral, il faut déroger à cette règle dans les trois cas suivants:

1. Lorsqu'une disposition de la législation fédérale exempte expressément la Confédération du droit cantonal et communal. C'est le cas de l'article 164, 3^e alinéa, OM. C'est aussi le cas, par exemple, de dispositions analogues de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (RS 742.101; art. 18 et 39), de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales (RS 725.1; art. 9 s.), de la loi du 4 octobre 1963 sur les installations de transport par conduites (RS 746.1; art. 5 et 23), de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (RS 748.0; art. 37, 1^{er} al.) et enfin, s'agissant des impôts cantonaux, de la loi fédérale du 26 mars 1934 sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération (RS 170.21; art. 10).
2. Lorsque l'application du droit cantonal ou communal rendrait impossible l'accomplissement des tâches constitutionnelles imparties à la Confédération. Cette exception répond au principe de la loyauté confédérale selon

lequel les cantons ne peuvent adopter ou appliquer des prescriptions contraaires au sens et à l'esprit du droit fédéral ou qui le rendent inopérant.

3. Lorsque l'application du droit cantonal ou communal rendrait extrêmement difficile l'accomplissement des tâches constitutionnelles de la Confédération. Dans un tel cas cependant, le droit cantonal ne doit céder le pas que si la Confédération défend des intérêts supérieurs et par conséquent dignes d'être protégés. Il y a lieu en l'occurrence de procéder à une appréciation des intérêts dignes de protection entrant en considération.

L'interdiction susmentionnée d'empêcher ou de rendre extrêmement difficile l'accomplissement des tâches de la Confédération a été citée notamment dans deux arrêts du Tribunal fédéral où il était question de la subordination au droit cantonal d'ouvrages militaires de la Confédération (ATF 65 I 98, et arrêt non publié du 23 déc. 1952 en la cause Confédération suisse contre canton de Lucerne). Dans le premier arrêt, le Tribunal fédéral a jugé que la Confédération était assujettie à l'obligation faite par le canton d'assurer les dépôts des barrages antichars, la défense nationale n'en étant de ce fait ni empêchée ni rendue extrêmement difficile à gérer (p. 103). Dans le second arrêt, le Tribunal fédéral n'a pas admis la subordination de la Confédération au droit cantonal pour la construction d'un dépôt de matériel militaire.

Vu cette jurisprudence et la pratique qui s'est créée au niveau des rapports entre les services fédéraux intéressés et les autorités cantonales, il convient de préciser que la Confédération n'est pas tenue de soumettre ses projets à l'autorisation des cantons. Mais elle est tenue de prendre en considération les intérêts respectifs des cantons et des communes et doit obéir à cet effet à certaines obligations en matière de consultation et de coordination. Elle doit opposer les exigences matérielles posées par les domaines juridiques en cause aux besoins de la défense nationale et procéder ensuite à un examen des intérêts entrant en ligne de compte. A cet égard, elle doit tenir compte des intérêts opposés dans la mesure où l'accomplissement de ses tâches dans le cadre de la défense nationale n'en est pas gêné. Comme il a été relevé, elle n'est pas soumise au contrôle d'une instance cantonale (cf. ATF 110 Ib 260).

413 La pondération d'intérêts différents en droit fédéral

La diversité des principes énoncés dans la constitution et la complexité des tâches de la Confédération qui en découle suscitent souvent des conflits d'intérêts. Dans la constitution fédérale, la défense nationale est citée parmi les tâches de la Confédération (art. 2 et 20 cst. en particulier). Des tâches analogues sont mentionnées à l'article 22^{quater} (utilisation judicieuse du sol et occupation rationnelle du territoire), à l'article 24 (police des endiguements et des forêts), à l'article 24^{bis} (protection des ressources en eau), 24^{sexies} (protection de la nature et du paysage) ou à l'article 24^{septies} (protection de l'homme et de son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes). Lorsque des conflits sur les objectifs à atteindre émergent dans le cadre de l'exécution de ces différentes tâches, ils doivent être résolus par une pondération des intérêts en présence, suivie d'une harmonisation et d'une coordination des différents besoins. Toutes

les parties doivent être consultées, qu'elles appartiennent à la Confédération, aux cantons ou aux communes. Le contrôle de l'exécution est finalement du ressort des organes de la Confédération; quant à la responsabilité liée aux mesures à prendre, elle incombe à l'unité administrative à laquelle la tâche a été confiée. Pour les besoins spécifiques du secteur des ouvrages militaires, on applique la loi fédérale du 23 juin 1950 concernant la protection des ouvrages militaires (RS 510.518), ainsi que l'ordonnance du 2 mai 1990 sur la protection des ouvrages (RS 510.518.1).

42 Prescriptions du droit fédéral dans des domaines particuliers

421 Protection des eaux

Les dispositions de la loi fédérale du 8 octobre 1971 sur la protection des eaux contre la pollution (loi sur la protection des eaux; RS 814.20), ainsi que des ordonnances d'exécution du droit fédéral, notamment de l'ordonnance du 28 septembre 1981 sur la protection des eaux contre les liquides pouvant les altérer (RS 814.226.21), sont pleinement respectées lors de la construction d'ouvrages et d'installations militaires. La collaboration de la Confédération et des cantons a très bien fonctionné jusqu'ici. On peut distinguer les cas d'application suivants:

- A l'égard des ouvrages et des installations qui ne font *pas* l'objet de l'exception mentionnée à l'article 164, 3^e alinéa, OM, les mesures exigées par la protection des eaux sont ordonnées par les cantons.
- A l'égard des projets de construction militaires qui, selon la disposition précitée, ne sont pas soumis à l'autorité cantonale en matière de protection des eaux et qui, de surcroît, ne sont pas subordonnés à la sauvegarde du secret, les services techniques cantonaux sont invités à se prononcer. Ces services obtiennent à cet effet tous les documents et toutes les indications utiles. Les mesures qu'ils jugent indispensables sont exécutées en principe. Toutefois, si des motifs militaires empêchent que l'on prenne en considération certains points mentionnés dans l'avis cantonal, un accord doit être recherché avec le canton.
- Si tous les documents nécessaires ne peuvent être mis à disposition des services techniques cantonaux pour des raisons de sauvegarde du secret, il convient de fournir à ces instances au moins les indications dont elles ont besoin pour la planification et l'exploitation d'installations de protection des eaux utilisées en commun ou pour la délimitation des zones de protection. S'agissant d'installations d'élimination des eaux usées, il leur est indiqué dans tous les cas le genre, la quantité et le lieu de la fourniture des eaux usées. Quant aux autres documents, ils sont contrôlés par un service technique de la Confédération qui en vérifie la concordance avec les prescriptions se rapportant à la question.

Cette situation initiale n'est pas fondamentalement modifiée par la nouvelle loi sur la protection des eaux qui a été votée par le Parlement le 24 janvier 1991. Une disposition a été adoptée dans cette loi selon laquelle le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations dans l'intérêt de la défense générale ou dans des circonstances exceptionnelles (art. 5).

Les dispositions de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (RS 814.01), ainsi que ses ordonnances d'exécution sont applicables également aux ouvrages, aux installations et aux activités militaires. Une réserve est faite il est vrai à l'article 5 de cette loi, qui autorise le Conseil fédéral à ordonner des dérogations si les intérêts de la défense générale l'exigent. De telles exceptions au droit matériel n'ont toutefois pas encore été requises. Est déterminant du point de vue de la procédure l'article 164, 3^e alinéa, OM, qui stipule que les cantons ne peuvent soumettre les ouvrages, les installations et les autres activités militaires à une quelconque taxe cantonale ou autorisation préalable.

Les actes législatifs concernant la mise en œuvre de la législation sur la protection de l'environnement n'ayant pas encore été tous élaborés, les solutions appliquées varient.

Dans le domaine de la *protection contre le bruit*, les valeurs limites d'exposition au bruit des aérodromes militaires et des places d'armes, de tir et d'exercice sont fixées conformément à l'article 15 de la loi, les appendices 8 et 9 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit (RS 814.41) prévus à cet effet n'ayant pas encore été mis définitivement au point.

Au Département militaire fédéral (DMF), l'exécution des prescriptions liées à la *protection de l'air* et à la *protection contre les substances dangereuses pour l'environnement* se fonde sur les dispositions de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air (RS 814.318.142.1) et de l'ordonnance du 9 juin 1986 sur les substances (RS 814.013). L'effort principal est porté sur les mesures à prendre en matière de construction (p. ex. installation de dispositifs de récupération des gaz sur les stations-service et travaux d'assainissement des dépôts de carburant), le remplacement des véhicules et l'élimination ou le remplacement de substances dangereuses pour l'environnement. Il convient de relever que les intervalles prévus pour le service d'entretien du système antipollution des véhicules à moteur militaires, qui ont été fixés à trois ans en raison de l'utilisation annuelle peu importante de ces véhicules (art. 17, 13^e al., de l'ordonnance du 1^{er} juin 1983 sur la circulation militaire; RS 510.710) constituent une exception. Les valeurs concernant les effluents gazeux doivent cependant être respectées.

L'aménagement ou la transformation de places d'armes, de tir et d'exercice de l'armée, ainsi que de parcs des automobiles de l'armée ne peuvent être entrepris qu'après avoir été soumis à une *étude de l'impact sur l'environnement*. L'ordonnance du 19 octobre 1988 relative à l'étude de l'impact sur l'environnement (RS 814.011) inclut, à part les dispositions de la loi sur la protection de l'environnement, celles de la loi sur la protection de la nature et du paysage, de la protection des sites, de la protection des eaux, de la sauvegarde des forêts, ainsi que de la chasse et de la pêche. Les projets militaires soumis à l'impact sur l'environnement sont énumérés dans l'annexe de l'ordonnance. En font partie les places d'armes, les places de tir et les places d'exercice appartenant à l'armée, les parcs des automobiles de l'armée, les aérodromes militaires, ainsi que les installations ou les projets de l'armée qui se rapportent aux types d'installations désignés dans cette annexe. Pour les installations non soumises à l'étude de l'impact sur l'environnement.

ment, les prescriptions relatives à la protection de l'environnement sont applicables sans que l'établissement d'un rapport soit nécessaire.

On tient compte de la sorte de toutes les prescriptions de protection, ce qui permet de réunir à un stade précoce tous les éléments entrant en considération lors de l'appréciation des projets du DMF qui ont un impact sur l'environnement. Les résultats, présentés dans des rapports provenant de tous les échelons, sont rendus accessibles au public, sous réserve des obligations légales liées à la sauvegarde du secret. La mise à l'enquête et la publication sont réglées d'après l'article 15, 3^e alinéa, de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement. L'avis est publié dans la Feuille fédérale et dans un organe de publication local.

423 Aménagement du territoire

La loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (RS 700) et ses ordonnances d'exécution sont des prescriptions-cadres qui servent à réglementer l'utilisation de l'espace limité dont nous disposons de manière à coordonner les activités ayant des effets sur l'organisation du territoire entreprises par toutes les collectivités publiques.

Les mesures d'aménagement doivent notamment servir, selon l'article 1^{er}, 2^e alinéa, de la loi, à soutenir les efforts entrepris aux fins d'assurer la défense générale du pays. A cet effet, les autorités de la Confédération, des cantons et des communes ont l'obligation de coopérer. En matière d'exécution, la tâche principale incombe aux cantons. Disposant de leur propre territoire, ils constituent le lien entre la Confédération et les communes. Ils doivent tenir compte, dans leurs plans directeurs, des projets de la Confédération et des cantons voisins et doivent ensuite soumettre ces plans à l'approbation du Conseil fédéral. Les plans d'affectation des communes font l'objet d'une appréciation quant à leur harmonisation avec les plans directeurs et sont soumis à l'approbation des cantons. La Confédération, et partant le DMF, sont tenus d'informer à temps les cantons sur leurs projets et, avec leur collaboration, de procéder à une pondération des intérêts en cause pour assurer une coordination.

Dans son rapport du 27 novembre 1989 sur les mesures en matière de politique d'organisation du territoire: programme de réalisation (FF 1990 I 963), le Conseil fédéral a chargé les services compétents de la Confédération d'élaborer un plan sectoriel des places d'armes, d'exercice et de tir de l'armée (mesure 2.15.1) pour déterminer le nombre de places nécessaires.

Pour exposer ses tâches ayant un effet sur l'organisation du territoire, le DMF élabore des bases sectorielles, telles que plans directeurs de l'armée, programmes d'instruction, programmes concernant les domaines opératif, logistique et tactique, programmes-cadres, ainsi que plans d'investissement. La réalisation de ces programmes, en ce qui concerne l'aménagement du territoire, a lieu sous forme de projets de construction et d'équipement.

La communication avec les services d'aménagement cantonaux est assurée par le service de coordination de l'aménagement du territoire, de la protection de la nature et des paysages, ainsi que de la protection de l'environnement, service qui

se trouve à la Direction de l'administration militaire fédérale. Les offices fédéraux du DMF chargés de tâches spécifiques sont tenus de collaborer avec les cantons et les autorités communales en ce qui concerne les travaux techniques touchant un domaine particulier. Des entretiens ont lieu chaque année avec la plupart des cantons dans le but de coordonner les mesures prises en matière d'aménagement du territoire. Il est ensuite tenu compte du résultat des informations échangées dans les différentes planifications. En outre, dans une publication émise par l'Office fédéral de l'aménagement du territoire et intitulée «Vue d'ensemble des études de base, conceptions, plans sectoriels et projets de construction de la Confédération» (art. 13 LAT), le DMF fait part de ses projets pouvant avoir un effet sur le territoire aux autorités cantonales chargées de la planification, aux autorités cantonales militaires, ainsi qu'à la conférence sur l'aménagement du territoire de la Confédération. Cette publication est mise à jour chaque année. Précisons que la collaboration s'est révélée fructueuse. S'agissant des affaires du DMF, le recours à la procédure de conciliation devant le Conseil fédéral prévu à l'article 12 de la loi sur l'aménagement du territoire n'a eu lieu qu'une seule fois jusqu'à présent.

424 Protection de la nature et du paysage

De multiples rapports existent entre la protection de la nature et du paysage et les activités militaires. Il est souvent très difficile de désamorcer les conflits d'intérêts et de trouver des solutions permettant de satisfaire aux divers besoins, parfois contradictoires, dont il faut tenir compte.

L'exiguïté du territoire de notre pays et les besoins multiples de la société et de l'économie en ce qui concerne son exploitation, provoquent des conflits lorsqu'il s'agit de s'assurer certains terrains. De ce fait, on a relégué de nombreuses activités militaires dans les régions qui n'intéressent que peu l'économie. A cet égard, le transfert de places de tir de l'armée vers les Préalpes et les Alpes est particulièrement marqué. Or l'exploitation de telles installations dans ces régions perturbe fréquemment la protection de la nature et du paysage, ainsi que le secteur des loisirs. Mais un examen plus serré de la question, permet de constater maintes concordances. En effet, les places d'armes, de tir et d'exercice de l'armée, comme d'autres installations, tels que les obstacles, servent souvent de refuges à des plantes et à des animaux devenus rares. Avec la collaboration des autorités compétentes de la Confédération, des cantons et des communes, le DMF protège de telles niches écologiques. En plusieurs endroits on a réussi à satisfaire les besoins de l'armée tout en assurant la protection de la nature et du paysage et des besoins militaires; il serait sans aucun doute possible d'y parvenir ailleurs.

Selon l'article 24^{sexies} cst., la protection de la nature et du paysage relève des cantons. La Confédération doit, dans l'accomplissement de ses tâches, 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. La réglementation légale portant sur ce sujet figure dans la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN; RS 451). Entre 1983 et 1987, plusieurs révisions de cette loi ont renforcé la protection des espaces vitaux contre toute atteinte.

Pour les objets mentionnés dans l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP) ou dans «l'inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger en Suisse (ISOS)», c'est-à-dire dans les inventaires fédéraux des objets d'importance nationale au sens de l'article 5 LPN, le service compétent doit demander à temps, en vertu de la LPN, une expertise de la commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage ou de la commission fédérale des monuments historiques. A cet égard, les cantons et les associations pour la protection de la nature et du paysage peuvent aussi être invités à se prononcer (art. 7 à 10 LPN). En revanche, l'article 11 LPN stipule que lors de la construction d'un ouvrage militaire soumis à la loi fédérale concernant la protection des ouvrages militaires, le service fédéral compétent n'a pas l'obligation de demander une expertise. Sont exemptes en particulier les installations destinées à renforcer le terrain et celles des services de télécommunications militaires et de l'aviation militaire (p. ex. les ouvrages fortifiés, les installations de transmission, les aérodromes, les installations radar), ainsi que les installations militaires souterraines. Les casernes, par exemple, ainsi que les places d'exercice et de tir et les arsenaux restent toutefois subordonnés à l'obligation de demander une expertise.

Cette exemption de l'expertise ne modifie cependant rien au fait que les objets inscrits dans un inventaire fédéral méritent d'être conservés intacts ou en tout cas d'être ménagés le plus possible. Cette règle ne souffre d'exception que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation (art. 6 LPN). Les dispositions des articles 2 et suivants créent une base solide par laquelle la Confédération est directement liée à sa propre législation.

Le lien avec d'autres prescriptions du droit fédéral en matière de protection est assuré par l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement. Selon cette dernière, toutes les constructions ou modifications d'une installation qui figurent dans un projet et pourraient affecter l'environnement doivent faire l'objet d'une enquête. Le résultat de cette enquête est ensuite consigné dans des rapports et constitue, dans le cadre de la procédure en question, la base pour l'octroi de l'autorisation, ainsi que pour d'autres autorisations concernant la protection de l'environnement (voir ch. 422).

L'ordonnance du 21 janvier 1991 sur la protection des hauts-marais et des marais de transition d'importance nationale (ordonnance sur les hauts-marais; RS 451.32; RO 1991 270) règle en particulier la délimitation précise des sites et la création de zones-tampon suffisantes du point de vue écologique; elle prévoit des mesures permettant d'atteindre le but visé. De plus, elle charge les cantons de veiller à la régénération des zones détériorées. Dans le même temps, la Confédération est appelée dans son activité à ordonner toutes les mesures nécessaires en vue de conserver intacts ces sites. Dans le domaine du DMF, l'exécution de cette ordonnance ne présente pas de difficultés réelles. La protection des hauts-marais et des marais de transition est possible en procédant à l'adaptation des projets. L'ordonnance sur les bas marais est actuellement soumise à la procédure de consultation. Les répercussions qu'elle aura sur les activités militaires devront être évaluées compte tenu de l'ordonnance sur les hauts-marais et des inventaires y relatifs, ainsi que de la délimitation des zones de protection.

425 Conservation des forêts

La loi fédérale du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts (RS 921.0) et les prescriptions d'exécution qui lui sont assorties ont pour but fondamental de conserver l'étendue de l'aire forestière. Des dispositions complémentaires plus récentes visent cependant la protection des forêts, du point de vue qualitatif, l'accent étant mis sur les questions écologiques. Une nouvelle loi sur les forêts fait actuellement l'objet d'une consultation parlementaire.

Les forêts de la Confédération administrées par le DMF sont soumises sans restriction à la législation fédérale. Celle-ci prescrit en substance l'obligation d'établir des plans d'aménagement et de fixer des taux d'exploitation. Chaque année, les résultats de la gestion des forêts sont consignés dans la statistique forestière fédérale. La mise en œuvre de l'exploitation forestière est déferée, dans la règle, aux services forestiers cantonaux ou communaux. Si des organes du DMF sont exploitants, la haute surveillance de la police des forêts est toujours exercée. En cas de triages forestiers, la Confédération participe à la gestion d'un tel triage comme les autres propriétaires forestiers de l'endroit.

La procédure à suivre est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de projets impliquant des défrichements. Pour les installations militaires, généralement seules de petites surfaces doivent être défrichées. A cet effet, le DMF demande des autorisations de défrichement qui sont accordées par les organes compétents de la Confédération ou des cantons, compte tenu des seuls critères relatifs à la police forestière. Les organes forestiers ne sont dès lors pas tenus à l'engagement d'une procédure d'autorisation auprès de la police des constructions. Si l'autorisation est accordée, le DMF est soumis à l'obligation de reboiser. La procédure ne se distingue pas de celle qui concerne les projets civils; la sauvegarde du secret militaire en rapport avec la publication et la description d'installations est néanmoins réservée.

426 Prescriptions fédérales en matière de construction

Les projets de construction du DMF sont régis par l'ordonnance du 30 novembre 1981 sur les constructions fédérales (RS 172.057.20), ainsi que par l'ordonnance du 8 juillet 1982 sur les constructions du Département militaire fédéral (Recueil de la Feuille officielle militaire, p. 1174). Ces dispositions règlent en particulier le déroulement des projets, l'organisation des programmes de construction et leur mise en œuvre, ainsi que les questions ayant trait aux crédits concernant les projets de construction de la Confédération. Ainsi qu'il a été relevé précédemment, cette dernière n'est pas liée, en vertu de l'article 164, 3^e alinéa, OM, aux prescriptions cantonales et communales de la police des constructions relatives aux projets militaires.

5 La place d'armes d'Herisau–Gossau

51 Antécédents

En 1880, la Confédération a fait l'acquisition du terrain de Breitfeld pour servir de terrain d'exercice de la place d'armes de Saint-Gall–Herisau. Au cours des années, la caserne appartenant à la ville de Saint-Gall et le terrain de la Kreuzbleiche qui en fait partie ont été entourés de constructions, si bien qu'ils se sont finalement retrouvés au milieu de la ville. En 1955, la ville a résilié le contrat pour la caserne de Saint-Gall. En 1958, la Confédération a acquis le bien-fonds du Burentobel en prévision du changement d'emplacement de la caserne de Kreuzbleiche. Le projet de nouvelle place d'armes de Saint-Gall–Herisau est présenté pour la première fois dans le rapport du Conseil fédéral du 10 février 1971 sur la situation et la planification concernant les places d'armes, d'exercice et de tir (FF 1971 I 404). Le terrain acquis dans le Burentobel pour la nouvelle caserne ne pouvait plus entrer en ligne de compte en raison de la construction de la route nationale N 1. C'est pourquoi la Confédération a fait l'acquisition en 1975, au moyen d'un contrat d'échange avec le canton de Saint-Gall (échange avec le Burentobel), d'environ 70 ha dans le secteur de Neuchlen–Anschwilen. A partir de 1980, les compagnies de la caserne de Saint-Gall démolie pour faire place au raccordement d'autoroute de Saint-Gall–Kreuzbleiche, ont été logées dans des cantonnements provisoires à Urnäsch et à Bronschhofen. La même année, les conseils communaux de Gossau, de Gaiserwald, d'Andwil et de Waldkirch ont donné leur avis sur le projet de la place d'armes et ont adressé au DMF un catalogue d'exigences. En 1983, l'aire de Neuchlen–Anschwilen a été agrandie par l'achat d'un nouveau bien-fonds d'une surface de 13,8 ha.

Par la suite, les autorités se sont réunies plusieurs fois pour traiter les questions courantes. Les négociations ont finalement abouti à la conclusion d'un accord entre les communes précitées, celle de Saint-Gall et la Confédération concernant la construction et l'exploitation d'une place d'armes dans le secteur de Breitfeld–Neuchlen–Anschwilen. Cet accord a été signé le 6 mai 1989 par les autorités communales précitées et approuvé par le chef du DMF.

52 Le projet de la place d'armes de Neuchlen–Anschwilen

521 Les besoins

Depuis la suppression de la caserne de Saint-Gall, une unité était provisoirement logée à Urnäsch et une autre à Bronschhofen. Il faut ajouter qu'en 1982, une compagnie d'état-major a été constituée dans les écoles de recrues. Elle est actuellement cantonnée à Herisau, dans un logement provisoire, sous le toit de la caserne. La décentralisation d'une partie de l'école occasionne des difficultés supplémentaires pour la conduite de l'école et une importante perte de temps pour les déplacements sur les places d'instruction; elle entraîne également des charges supplémentaires pour l'environnement et le trafic. Ces inconvénients ne peuvent être éliminés qu'en regroupant les éléments de l'école dans les installations actuelles de Herisau et dans une nouvelle caserne qui remplacera les logements provisoires et qui doit être construite dans le secteur des principales

places d'exercice de Breitfeld-Neuchlen-Anschwilen. La région de Breitfeld ne peut servir d'emplacement pour une caserne, notamment parce que sa fonction de zone de détente proche pour la région, s'y oppose.

L'utilisation des places de tir dans le Sittertobel n'est désormais possible qu'à bien plaisir. En effet, le contrat est échu entre-temps. Ces places de tir seront définitivement abandonnées dès que le projet de Neuchlen-Anschwilen sera réalisé. C'est pourquoi il est urgent d'aménager le terrain de la Confédération de Breitfeld-Neuchlen-Anschwilen afin de garantir l'instruction de combat et de tir de l'école de recrues. Ces constructions, notamment la caserne de Neuchlen, remplacent la caserne cantonale qu'il était initialement prévu d'installer dans le Burentobel. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une place d'armes supplémentaire.

Pour des raisons de protection du paysage, l'exploitation agricole du terrain de la Confédération dans le secteur Breitfeld-Neuchlen-Anschwilen doit être poursuivie. Elle est indispensable pour la place d'armes. En raison des servitudes militaires, l'exploitation serait dans une large mesure extensive, ce qui serait aussi une contribution à la protection de la nature. A cet effet, des bâtiments agricoles de la Confédération doivent être entretenus ou construits. Il faudra veiller à préserver le plus grand nombre possible d'exploitations familiales; des terrains seront affermés aux agriculteurs de la région.

522 Planification de base

Le projet élaboré prévoit les constructions et les aménagements de terrain qui garantiront une instruction rationnelle dans les écoles de recrues et de cadres et permettront l'exploitation du terrain agricole disponible. En outre, il faut sauvegarder les biotopes qui se sont formés au cours des années, notamment sur la place de tir de Breitfeld, et en créer de nouveaux dans la mesure du possible.

Plusieurs emplacements ont été examinés pour la nouvelle caserne. Compte tenu des accords passés avec les autorités politiques et des résultats des négociations, il s'est révélé que les emplacements de Neuchlen et d'Oberbergerfeld étaient les mieux indiqués. Ces deux emplacements ont été soumis à l'appréciation de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEP), ainsi que du service de planification du canton de Saint-Gall. Dans un rapport du 11 mars 1986, on a proposé de choisir le secteur de Neuchlen.

La conception de l'exploitation agricole a été définie en collaboration avec l'école d'agriculture de Flawil et après entente avec les autorités cantonales.

L'ensemble du projet comprend les constructions suivantes:

- Construction d'installations d'exercice, de combat et de tir sur les terrains de la Confédération de Breitfeld, Neuchlen et Anschwilen,
- Construction d'une caserne à Neuchlen pour trois unités de recrues,
- Adaptation des structures agricoles par la rénovation ou le remplacement de bâtiments en fonction des nouveaux besoins,
- Amélioration des routes et des voies d'accès.

Les nouvelles constructions prévues se situent toutes sur du terrain appartenant à la Confédération. La rénovation de la caserne d'Herisau se fera ultérieurement.

Les Chambres fédérales ont approuvé les projets d'ensemble suivants:

- Première étape (programme des constructions de 1989) comprenant les installations destinées à l'instruction dans le secteur Breitfeld, Neuchlen et Anschwilten, ainsi que les bâtiments agricoles pour un montant de 34,5 millions de francs, par arrêté fédéral du 6 octobre 1989 (décision prise au Conseil des Etats à l'unanimité, au Conseil national par 132 voix contre 15; FF 1989 III 920);
- La caserne de Neuchlen, ainsi que des installations destinées à l'instruction à Anschwilten pour un montant de 60,95 millions de francs par arrêté fédéral du 20 septembre 1990, approuvé à une large majorité par les deux Chambres (FF 1990 III 601).

53 **Protection de la nature et de l'environnement**

L'ensemble du projet a été soumis à une étude de l'impact sur l'environnement (EIE). Deux rapports ont été publiés. Le premier datant d'octobre/novembre 1988 traite principalement des nuisances provoquées par le tir, de la modification de l'espace vital des plantes et des animaux, ainsi que du paysage et des effets sur la nappe phréatique; il contient en outre une étude générale de l'emplacement de la caserne. Les conclusions sont les suivantes:

- Le déplacement des champs de tir réduira le bruit dans les zones habitées situées à proximité de la ville de Saint-Gall. Dans le secteur d'Anschwilten, les valeurs admissibles pour le bruit ne seront vraisemblablement pas dépassées et dans celui de Breitfeld, les nuisances provoquées par les tirs n'augmenteront pas. Des mesures techniques de protection contre le bruit sont prévues pour chaque installation.
- Sur l'aire de la place d'armes, trois zones de protection de la nature sont prévues. En outre, de nouvelles places de frai pour amphibiens sont créées et le déboisement de bosquets est compensé par des reboisements.
- La construction des installations destinées à l'instruction portera inévitablement atteinte au paysage. Deux buttes morainiques caractéristiques demeureront cependant préservées.
- Une réglementation appropriée de la présence de troupeaux de moutons ou d'autres formes d'exploitation extensives permettra de préserver des espaces pour les animaux et les plantes. Comme l'épandage sur les prés et les pâturages sera ainsi fortement réduit, on peut également s'attendre à une amélioration de la qualité des eaux.

La seconde étude de l'impact sur l'environnement de septembre 1989 porte sur la caserne. Elle conclut que la construction et l'exploitation de celle-ci n'affecteront pas gravement l'environnement. Les résultats sont pris en considération dans le projet. Des mesures seront prises pour la protection des eaux, du paysage et de la biosphère, de l'approvisionnement en énergie, ainsi que pour l'élimination des eaux usées et des déchets.

Un architecte-paysagiste a été engagé pour l'aménagement du paysage. Il a pour tâche, en collaboration avec les services compétents de l'agriculture et de la protection de la nature, de mettre en valeur le territoire de la place d'armes du point de vue écologique, en prenant des mesures le cas échéant plus strictes que celles exigées par l'étude de l'impact sur l'environnement. Il est ainsi prévu de nettoyer les ruisseaux, d'aménager de façon naturelle les bordures de forêts et de pratiquer systématiquement la culture extensive sur les domaines affermés de la Confédération.

La place d'exercice militaire permettra de garantir un assolement optimal tout en maintenant de nombreuses cellules et biotopes écologiques.

6 Appréciation critique de l'initiative

61 Conséquences pour la défense nationale

611 La défense nationale, une tâche de la Confédération

La garantie de l'indépendance contre l'étranger, c'est-à-dire la défense nationale, est une des tâches fondamentales et permanentes de la Confédération. Afin que la Confédération puisse remplir cette tâche, elle doit pouvoir disposer des moyens et de l'espace nécessaires.

L'initiative demande que la construction et l'exploitation d'installations militaires soient soumises au même régime que les installations civiles. Or les installations militaires sont déjà soumises aux dispositions matérielles de la protection des eaux, de l'environnement, de la nature et du patrimoine, ainsi que de la conservation des forêts. En subordonnant les constructions militaires à la législation civile, on ne renforce donc pas la protection de l'environnement. En revanche, l'adoption de l'initiative subordonnerait les ouvrages militaires de la Confédération au droit cantonal et communal en matière de planification, de police des constructions et de régime d'autorisation. La construction d'ouvrages militaires en serait considérablement gênée et même partiellement compromise. Les moyens dont la Confédération a besoin pour accomplir une de ses missions principales lui seraient enlevés, du moins en partie.

612 Conséquences pour l'instruction militaire

Le nombre actuel des *places d'armes* est suffisant pour les besoins immédiats et à moyen terme en matière d'instruction. Il n'est pas envisagé de construire des places d'armes supplémentaires. Le nombre des aérodromes militaires est également suffisant pour l'instruction dans le domaine de l'aviation. Il faut cependant réserver la possibilité d'adapter les aérodromes du point de vue technique et de l'exploitation à de futurs besoins en matière d'instruction non encore prévisibles (p. ex. armes et appareils nouveaux). A cet effet, les aérodromes devront être rénovés, modernisés et au besoin agrandis. L'acceptation de l'initiative n'exclurait pas seulement la réalisation impérative du projet de la place d'armes de Neuchâten-Anschwilten, mais elle empêcherait également l'agrandissement des places existantes. Le texte de l'initiative ne permet pas de déterminer s'il sera possible, à

l'avenir, de remplacer des places supprimées. Du fait que l'initiative est dirigée contre la place d'armes prévue à Herisau-Gossau sur le territoire de Neuchlen-Anschwilen et que cette place doit en remplacer une autre, il faut se demander si ses auteurs veulent empêcher un tel remplacement (voir ch. 212.2). Dans l'affirmative, il faudrait conserver les places existantes aussi longtemps que possible pour couvrir au moins les besoins minimaux de l'instruction, même si elles ne satisfont plus aux exigences en matière technique et d'exploitation, ainsi qu'à la protection de l'environnement et que de meilleures solutions se présentent ailleurs. Par exemple, si des zones d'habitations finissent par s'étendre jusqu'à proximité d'une place d'armes, un déplacement de celle-ci ne pourrait être envisagé. Il faudrait aussi se demander si et dans quelle mesure des travaux de modernisation, des adaptations, ainsi qu'un changement du mode d'utilisation (p. ex. attribution à une autre arme) seraient possibles dans les limites actuelles des places d'armes.

Les conséquences de l'initiative sont similaires pour les *places de tir et d'exercice*. Il convient en outre de remarquer que l'utilisation de telles places, qui ne sont souvent pas la propriété de la Confédération et dont l'utilisation repose sur une base contractuelle, peut être suspendue pour les raisons les plus diverses (p. ex. échéance du contrat). De telles places doivent cependant pouvoir être remplacées pour éviter que l'instruction militaire se concentre sur un nombre toujours plus réduit de places d'instruction. Une concentration trop importante ne limiterait pas seulement les possibilités d'instruction militaire, ce qui affecterait la préparation des troupes, elle provoquerait aussi des nuisances supplémentaires pour les voisins et les propriétaires et réduirait en outre considérablement les moyens de sauvegarder la nature et le paysage, ainsi que les intérêts de l'économie agricole et alpestre.

L'adoption de l'initiative aurait encore un autre inconvénient: les exercices militaires qui, pour une raison quelconque, ne pourraient plus être faits sur des places de la Confédération ou des places garanties par contrat, c'est-à-dire celles qui sont concernées par le 3^e alinéa des dispositions de l'initiative, devraient se dérouler de plus en plus souvent dans des conditions de fortune, sur des terrains n'appartenant pas à la Confédération.

En résumé, il faut retenir qu'une acceptation de l'initiative rendrait considérablement plus difficile les adaptations des infrastructures à de nouveaux besoins en matière d'instruction, ainsi qu'aux modifications de l'environnement. La défense nationale se verrait privée des conditions même d'une instruction souple, adéquate et efficace.

613 Conséquences pour les projets de construction militaire

613.1 Assujettissement au droit cantonal et communal

En cas d'acceptation de l'initiative, la Confédération serait, lors de la construction d'ouvrages militaires, assujettie aux législations des cantons et des communes en matière de planification du territoire et de police des constructions, de protection de l'environnement, etc., ainsi qu'à leur souveraineté en matière d'autorisation. Même pour les ouvrages à emplacement fixe (p. ex. ouvrages de combat et de

conduite tels que renforcements de terrain et postes de commandement souterrains), il n'y aurait plus de dérogation possible. Dans la mesure où une autorité dispose d'une marge d'appréciation lors de l'octroi d'autorisations, elle pourrait, en pondérant les différents intérêts publics et selon les circonstances, accorder la priorité à la défense nationale sur d'autres intérêts. Elle pourrait notamment délivrer des autorisations d'exception pour les ouvrages fixes. Conformément à l'article 24, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (RS 700), les autorisations peuvent être exceptionnellement délivrées pour des constructions hors de la zone à bâtir «si l'implantation de ces constructions ou installations hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination». Ces exceptions doivent cependant être accordées par les autorités cantonales et il n'existe aucun droit à obtenir ce genre d'autorisation.

Les projets de construction militaire qui doivent être approuvés par le Parlement fédéral seraient ainsi également assujettis à une procédure cantonale ou communale en matière de police des constructions. Leur réalisation serait dès lors considérablement retardée ou même entièrement compromise. En outre, ils provoqueraient manifestement de nombreuses et longues procédures juridiques. Notamment le fait que la construction et même toute modification d'installations d'intérêt national, comme les installations de conduite du Conseil fédéral ou du commandement de l'armée, dépendraient de la décision d'une autorité locale en matière d'autorisation de construire, souligne l'inopportunité de la réglementation rigide prévue par l'initiative.

613.2 Prescriptions militaires particulières et sauvegarde du secret

Compte tenu du 4^e alinéa du texte proposé, on doit se demander si les réglementations concernant exclusivement les ouvrages militaires pourraient encore s'appliquer après au cas où l'initiative serait adoptée. Dans la mesure où de telles réglementations concernent exclusivement la construction et l'exploitation d'ouvrages militaires et ne sont pas conformes aux réglementations en vigueur pour les ouvrages civils, elles ne seraient plus admises. Ainsi, la loi fédérale concernant la protection des ouvrages militaires (RS 510.518) ne serait plus applicable, à l'exception de certaines de ses prescriptions concernant la sécurité pour autant que la même réglementation soit prévue pour les ouvrages civils (p. ex. interdiction ou limitations de l'accès).

L'adoption du même régime pour la construction et l'exploitation des installations civiles et de celles de l'armée aurait également pour conséquence que les prescriptions concernant la sauvegarde du secret qui s'appliquent exclusivement à la construction et à l'exploitation d'ouvrages militaires, ne seraient plus admises. Il faudrait en revanche appliquer toutes les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire et des lois cantonales concernant les constructions, ainsi que celles qui concernent la protection de l'environnement, qui prévoient la publication des plans et des projets de construction pour les installations civiles également. Il faudrait examiner plus en détail si, et le cas échéant dans quelle mesure, le maintien du secret militaire peut être préservé sur le plan fédéral pour des motifs qui, sans être spécifiquement militaires, doivent aussi être pris en considération

pour des bâtiments civils pour lesquels des problèmes spéciaux se posent, par exemple en matière de sécurité intérieure et extérieure. Dans tous les cas, une telle interprétation de ce principe occasionnerait des difficultés pratiques considérables dans les procédures cantonales. En effet, la sauvegarde du secret se heurterait au besoin qu'a le public d'être informé pour pouvoir intervenir efficacement et déposer des recours le cas échéant.

614 Autres effets

L'interdiction d'augmenter le nombre des places d'armes ou de les agrandir, et de nouveaux besoins en matière d'instruction, pourraient rendre nécessaire une utilisation plus intensive des places d'armes encore en service. Il en résulterait des nuisances supplémentaires pour les voisins immédiats.

L'adoption de l'initiative obligerait aussi, en application de l'article 33 OM, à utiliser davantage de terrains privés pour faire face aux nécessités de l'instruction ou pour compenser la perte de *places de tir et d'exercice*. Cela impliquerait des déplacements et il faudrait procéder aux exercices militaires dans des zones qui en étaient épargnées jusqu'ici et utiliser même une plus grande surface de terrain, ce qui augmenterait les inconvénients, notamment les nuisances, non seulement pour la troupe, mais également pour les propriétaires.

615 Perte d'emplois

Les restrictions concernant l'agrandissement des places, ainsi que le fait que tôt ou tard des places de tir et d'exercice doivent obligatoirement être supprimées sans possibilité de remplacement, pourraient également entraîner la perte d'emplois (p. ex. des postes de surveillants de places de tir), ce qui serait d'autant plus regrettable que ces places se trouvent souvent dans des régions de montagne.

62 Aspects juridiques

Bien que la Confédération serait obligée de se conformer au droit cantonal lors de la construction d'ouvrages militaires, les cantons n'auraient pas le droit d'interdire de telles constructions. Cette constatation découle d'abord de la première phrase du 4^e alinéa de l'article 22 proposé. L'égalité de traitement interdit de privilégier aussi bien que de défavoriser quiconque. Des dispositions cantonales dirigées contre des ouvrages militaires seraient également exclues en vertu de l'article 20, 1^{er} alinéa, de la constitution, qui accorde à la Confédération la compétence exclusive de légiférer sur l'armée. Par conséquent, les cantons n'ont pas la possibilité de légiférer au sujet de questions concernant l'armée. Cependant, cela n'empêcherait pas les cantons et les communes de rédiger leurs lois et leurs prescriptions en matière de construction de manière à exclure dans une large mesure la construction d'ouvrages militaires.

Si l'initiative devait être acceptée, les autorités fédérales ne pourraient en tout cas plus prendre seules des décisions concernant les ouvrages militaires, mais elles

dépendraient des arrêtés et des autorisations cantonaux et communaux. Paradoxalement, la Confédération dépendrait ainsi des cantons et des communes alors que la défense nationale fait partie des tâches premières de l'Etat. Pour tous les Etats fédéraux, dont la Suisse, formés par l'union d'éléments distincts, la volonté de constituer une défense commune était un des objectifs principaux de l'association. C'est pourquoi la défense nationale ainsi que la politique extérieure de tous les Etats fédéraux ont été dès l'origine attribuées à l'Etat central.

Il faut aussi rappeler que d'autres réglementations accordent à la Confédération la compétence de prendre des décisions, par l'intermédiaire de ses autorités et selon son propre droit, sur certains ouvrages d'importance nationale. C'est notamment le cas pour les installations ferroviaires (art. 17 s. de la loi fédérale sur les chemins de fer; RS 742.101), pour les routes nationales (tracés des routes, projets généraux et projets définitifs, art. 11, 20 et 28 de la loi fédérale sur les routes nationales; RS 725.11), pour les installations électriques à courant fort (à certaines exceptions près, art. 15 de la loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant; RS 734.0), pour les installations de transport par conduites (art. 15 et 23 de la loi sur les installations de transport par conduites; RS 746.1) et pour les aérodromes (art. 37 de la loi fédérale sur la navigation aérienne; RS 748.0). Or les constructions pour la défense nationale ont, du point de vue national, une importance aussi grande que les constructions mentionnées plus haut.

En outre, il faut aussi se demander s'il est opportun, du point de vue de la politique juridique, d'inscrire dans la *constitution* des restrictions en matière de construction et d'exploitation de places d'armes et d'autres installations militaires. Cependant les auteurs de l'initiative n'ont pas d'autre moyen que l'initiative constitutionnelle pour soumettre leurs propositions à la votation populaire, le droit fédéral ne connaissant pas d'initiative populaire au niveau législatif.

La constitution en tant que loi suprême d'un ordre juridique devrait uniquement contenir les objectifs et les principes d'organisation fondamentaux d'un Etat, garantir les droits et répartir les compétences nécessaires pour l'exécution des tâches de l'Etat. Les dispositions constitutionnelles qui règlent les affaires militaires de la Confédération se limitent à de tels principes d'organisation et à la répartition des compétences. L'interdiction de construire et d'agrandir certaines installations militaires proposée par l'initiative ne s'accorde pas avec cette conception. On ne saurait régler de façon rigide dans une loi, et encore moins dans la constitution, la construction et l'aménagement des installations nécessaires à l'instruction militaire. Les besoins dans ce domaine évoluent; aussi est-il préférable d'en faire état dans les messages concernant les ouvrages militaires que le gouvernement adresse au Parlement. La réglementation des compétences en vigueur permet d'apprécier les intérêts en jeu dans chaque cas. Elle est souple et assure la transparence souhaitée. Par la réglementation rigide proposée, ces avantages seraient perdus.

7 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Les investissements pour les constructions et les installations militaires dans la région de Neuchlen–Anschwilen sont estimés à environ 8 millions de francs pour la période qui s'étend d'avril 1990 à l'automne 1992 (date possible de la votation).

En cas d'acceptation de l'initiative, les travaux de démolition nécessaires et le rétablissement de la situation initiale occasionneraient des frais pour un montant de 5 millions de francs.

A l'exception des frais de démolition des parties de l'installation construites après le 1^{er} avril 1990, l'acceptation de l'initiative n'aurait aucune conséquence financière directe pour la Confédération.

En cas d'acceptation de l'initiative, des conséquences indirectes sur le plan financier et sur celui du personnel pourraient se présenter dans la mesure où un assujettissement de la Confédération au droit cantonal lors de la construction d'ouvrages militaires exigerait manifestement de nombreuses procédures juridiques. A cet effet, la Confédération devrait engager du personnel supplémentaire ou demander l'assistance d'avocats qui devront être indemnisés. Ces frais ne peuvent pas être estimés.

8 Conclusions

- Une armée demeure indispensable à notre pays. Elle doit être instruite afin qu'elle puisse effectuer sa mission; cette situation nécessite des places et des installations destinées à l'instruction.
- Des places destinées à l'instruction doivent pouvoir être adaptées à l'évolution des besoins.
- De nouvelles places d'armes ne sont pas prévues, mais il faut pouvoir remplacer les places d'armes, de tir et d'exercice supprimées.
- Le projet de Neuchlen–Anschwilen ne constitue pas la réalisation d'une place d'armes supplémentaire. Il vise à remplacer la partie supprimée d'une place d'armes existante.
- Les prescriptions matérielles concernant la protection de l'environnement sont déjà appliquées lors de la construction et de l'exploitation d'ouvrages militaires. Comme dans d'autres domaines d'intérêt national, la Confédération est cependant exemptée des autorisations et des taxes cantonales et communales.

En revanche, une acceptation de l'initiative:

- empêcherait la réalisation du projet Neuchlen–Anschwilen, ainsi que la suppression d'une situation provisoire devenue intolérable;
- limiterait gravement les adaptations futures des infrastructures aux nouveaux besoins en matière d'instruction, ainsi qu'aux modifications de l'environnement;
- occasionnerait des charges supplémentaires pour les places actuelles et entraînerait une utilisation accrue des terrains non militaires;

- ralentirait considérablement ou empêcherait même la réalisation des projets de construction militaire en les assujettissant aux procédures cantonales et communales en matière d'autorisation et de recours;
- compromettrait la sécurité d'ouvrages militaires spéciaux en interdisant des prescriptions spécifiques en matière de sauvegarde du secret.

Ainsi la Confédération éprouverait des difficultés considérables à accomplir ses tâches au service de la défense nationale.

34695

**concernant l'initiative populaire
«40 places d'armes, ça suffit! – L'armée doit aussi se soumettre
à la législation sur la protection de l'environnement»**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après examen de l'initiative populaire «40 places d'armes, ça suffit! – L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement»¹⁾;
vu le message du Conseil fédéral du 11 septembre 1991²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «40 places d'armes, ça suffit! – L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement» est déclarée valable et soumise à la votation du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme il suit:

Art. 22, 3^e et 4^e al. (nouveaux)

³ Des places militaires d'exercice et de tir, des places d'armes et aérodromes militaires ne peuvent être ni nouvellement créés ni agrandis.

⁴ Les installations militaires sont soumises au même régime que les installations civiles. Leur construction et leur exploitation sont régies par les législations fédérale et cantonales sur la protection de l'environnement, l'aménagement du territoire et la police des constructions.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme il suit:

Art. 20 (nouveau)

¹ Les 3^e et 4^e alinéas de l'article 22 entrent en vigueur par le fait de leur adoption par le peuple et les cantons.

² Si la place d'armes de Herisau–Gossau, sise dans la région de Neuchlen–Anschwilten, était aménagée après le 1^{er} avril 1990, la situation antérieure devrait être rétablie.

¹⁾ FF 1991 II 157

²⁾ FF 1991 IV 246

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

34695

Message concernant l'initiative populaire «40 places d'armes, ça suffit! - L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement» du 1 septembre 1991

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1991
Année	
Anno	
Band	4
Volume	
Volume	
Heft	42
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.051
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	29.10.1991
Date	
Data	
Seite	246-282
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 755

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.