

07.429

Initiative parlementaire

Assainissement des buttes de tir. Prolongation du délai jusqu'en 2012

Avant-projet et rapport explicatif de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

du 8 avril 2008

Condensé

Le présent avant-projet de modification de la Loi sur la protection de l'environnement fait suite à une initiative parlementaire déposée en mars 2007 par le conseiller national Jakob Büchler qui vise à prolonger jusqu'en 2012 le délai pour l'obtention de subventions fédérales pour l'assainissement de stands de tir.

Selon la loi sur la protection de l'environnement en vigueur, des subventions sont octroyées s'il n'est plus tiré dans le sous-sol naturel après le 1^{er} novembre 2008, délai qui peut être respecté soit en mettant hors service les installations, soit en les équipant de pare-balles artificiels.

L'avant-projet de loi prévoit de prolonger le délai pour l'octroi de subventions en faisant une distinction entre, d'une part, les buttes de tir situées dans une zone de protection des eaux souterraines où l'antimoine présente des dangers considérables pour la santé et, d'autre part, celles qui sont situées dans des zones présentant un danger environnemental moindre. Dans les zones de protection des eaux, le délai est prolongé jusqu'en 2012 ; dans les autres zones, il est prolongé jusqu'en 2020.

Cette différenciation doit encourager les milieux concernés à poursuivre les processus entrepris en vue de l'assainissement afin que la situation à l'aube de l'échéance du nouveau délai ne soit pas la même qu'aujourd'hui. Il s'agit aussi d'éviter qu'un délai trop court n'accapare les moyens financiers et les ressources en personnel des autorités, au détriment de l'assainissement urgent de sites contaminés plus dangereux.

Rapport

1 Situation initiale

1.1 Initiative parlementaire

Le 23 mars 2007, le conseiller national Jakob Büchler a déposé une initiative parlementaire visant à prolonger jusqu'en 2012 le délai pour l'obtention de subventions fédérales pour l'assainissement de stands de tir. Selon le droit en vigueur, des subventions sont octroyées s'il n'est plus tiré dans le sous-sol naturel après le 1^{er} novembre 2008, délai qui peut être respecté soit en mettant hors service les installations, soit en les équipant d'un système n'engendrant pas d'émissions (pare-balles artificiels).

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a procédé le 23 octobre 2007 à l'examen préalable de l'initiative parlementaire. Par 22 voix avec une abstention, elle a décidé de donner suite à l'initiative.

Conformément à l'art. 109, al. 3, de la Loi sur le Parlement (LParl)¹, la décision de la commission a été soumise pour approbation à la commission compétente du Conseil des Etats. Le 23 novembre 2007, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des Etats a approuvé par 9 voix avec 2 absentions la décision de son homologue du Conseil national de donner suite à l'initiative parlementaire.

Au vu de la décision des commissions des deux Conseils et en vertu de l'art. 111, al. 1, LParl, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a élaboré un projet d'acte législatif.

1.2 Travaux de la commission

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (ci-après : la commission) a débattu de la modification légale les 8 janvier et 8 avril 2008.

En date du 8 avril 2008, la commission a adopté à l'unanimité un avant-projet de loi qu'elle a soumis à une procédure de consultation.

2 Grandes lignes du projet

On compte en Suisse quelque 6000 buttes de tir, dont la pollution par les métaux est si élevée qu'elles doivent être considérées comme sites contaminés au titre de la législation environnementale; elles nécessitent donc un assainissement. Moins de 2000 de ces buttes sont encore en service aujourd'hui. Cependant, pour ces buttes-ci, un assainissement n'a de sens que si l'on cesse de tirer dans le sol naturel. Installer

¹ RS 171.10

des pare-balles artificiels permet d'atteindre ce but et ainsi de maintenir l'exploitation de ces stands de tir. Il s'agit, au cours des 25 prochaines années, de réaliser ces assainissements par étapes, en commençant par les installations les plus dangereuses pour l'environnement. D'un point de vue technique mais aussi financier, il est généralement judicieux de profiter du rééquipement du stand pour procéder simultanément à l'assainissement du site.

L'art. 32e, al. 3, let. c, de la Loi sur la protection de l'environnement (LPE)² prévoit que la Confédération accorde aux cantons un financement s'élevant de manière générale à 40 % des coûts imputables pour l'assainissement des buttes de tir classées parmi les sites contaminés. Lors de la révision de la LPE de 2005³, le délai de mise hors service ou de rééquipement, introduit comme condition au financement, avait été fixé au 1^{er} novembre 2008. Le Parlement souhaitait que les buttes de tir mises hors service dans le cadre des mesures de réduction des nuisances sonores à la fin des années 1990 puissent ainsi bénéficier, elles aussi, d'un financement fédéral.

Dans l'intervalle, l'idée selon laquelle une incitation devrait être créée pour éviter autant que possible que du plomb et de l'antimoine ne pénètrent dans le sous-sol naturel en raison de l'exercice du tir a fait l'objet d'un large consensus. Pour atteindre cet objectif, les quelque 2000 buttes encore en activité devraient être rééquipées ou mises hors service. Nombre de cantons et de communes sont aujourd'hui d'avis que le délai fixé au 1^{er} novembre 2008 est, pour diverses raisons, trop serré pour appliquer de telles mesures. Les principales difficultés signalées sont de trois ordres: processus de décision lourds au sein des sociétés de tir, délais trop serrés pour libérer le budget nécessaire dans les communes et ruptures de stock prévisibles chez les deux seuls fournisseurs de pare-balles artificiels présents sur le marché.

Si la nécessité de prolonger le délai est reconnue, des craintes ont aussi été exprimées quant aux effets d'une telle décision. Le risque existe en effet qu'avec une simple prolongation de délai de quatre ans toutes les initiatives entreprises actuellement ralentissent, et que la situation en 2011 soit la même qu'aujourd'hui. En outre, un délai trop court pourrait accaparer les moyens financiers et les ressources en personnel des communes, des cantons et de la Confédération, au détriment de l'assainissement urgent de sites contaminés bien plus dangereux.

Pour tenir compte de la nécessité de fixer des priorités d'assainissement, la commission propose que le délai pour l'octroi de subventions soit prolongé jusqu'en 2012 pour les sites situés dans des zones de protection des eaux souterraines et jusqu'en 2020 dans les autres zones.

3 Commentaire des modifications proposées

Art. 32e, al. 3, let. c, LPE

S'il est certain que le rééquipement et l'assainissement des buttes de tir constitue une nécessité absolue, il ne s'agit pas pour toutes les installations de tir d'un problème environnemental à traiter de manière prioritaire. Ainsi, lorsque la butte de tir se situe dans une zone de protection des eaux souterraines, il devient vraiment urgent, sur le

² RS 814.01

³ RO 2006 2677 2680

plan écologique, de la mettre hors service ou de la rééquiper. Le problème principal provient de l'antimoine, un métalloïde très mobile et toxique qui entre pour 5 % dans la composition des projectiles et qui constitue, lorsqu'il est présent en grandes quantités, une menace certaine pour les captages d'eau potable situés à proximité des buttes. En pareil cas, l'horizon 2012 est adéquat pour pousser à un rééquipement des installations dans de brefs délais ou pour les mettre hors service (let. c, ch. 1). Environ 10 à 20 % des buttes de tir (soit 200 à 400 sites) seraient alors concernées.

Les autres installations, qui ne sont pas localisées dans une zone de protection des eaux souterraines, représentent un danger moins aigu pour l'environnement. Ainsi, si l'on fixe l'horizon 2020 pour leur rééquipement ou leur mise hors service, on tient compte de manière adéquate de leur potentiel de pollution (let. c, ch. 2). Dans la majorité de ces cas, la menace porte avant tout sur la fertilité des sols dans un périmètre restreint autour des installations. Ces dangers peuvent cependant être écartés par des restrictions d'utilisation du site, mesure provisoire appliquée jusqu'ici.

Ce dispositif en deux étapes offrirait suffisamment de temps pour planifier de manière structurée la mise hors service ou la poursuite de l'exploitation des diverses installations. Et l'on pourrait entamer d'ici à 2012 le rééquipement d'un nombre réduit d'installations. Avec l'augmentation de la demande, on peut s'attendre à ce que les fournisseurs de pare-balles artificiels accroissent leurs capacités, en particulier si un volume de commandes clairement réparties sur le long terme est en jeu. Les expériences réalisées lors de la première étape profiteraient ainsi, dans une étape ultérieure, à la majorité des installations. Cette solution aurait aussi l'avantage de permettre aux administrations cantonales de conserver suffisamment de capacités pour le traitement des sites contaminés urgents.

Art. 32e, al.4, LPE

Comme il vaut souvent la peine d'assainir les installations en même temps qu'on les rééquipe, la procédure de financement par le fonds de la Confédération pour les sites contaminés devrait demander le moins de travail possible. Un financement forfaitaire, tel qu'il est déjà prévu dans la LPE pour la mise en place des cadastres, diminuerait fortement la charge de travail tant pour la Confédération que pour les cantons. Selon les expériences faites par l'administration jusqu'ici, l'assainissement des sites contaminés coûte environ 19 000 francs par cible pour les installations de tir à 300 m. Pour la majorité des assainissements, ces coûts se situent entre 13 000 et 23 000 francs par cible; ils ne descendent jamais au-dessous de 9 000 francs par cible. Avec le taux de financement en vigueur de 40 %, l'indemnisation forfaitaire pour ces installations pourrait donc se monter à 8 000 francs par cible en moyenne.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

L'installation de nouveaux pare-balles artificiels coûte environ 4 000 francs par cible, soit environ 30 000 francs pour une installation de taille moyenne de huit cibles. Si l'on part de l'idée qu'au moins 1 500 installations, parmi celles qui

sont encore exploitées, vont rester en activité, cela porte à 50 millions de francs le budget nécessaire au rééquipement des installations à travers tout le pays. Ces coûts doivent être entièrement pris en charge par les communes, car la Confédération n'a pas prévu de subventionnement à cet effet.

Les travaux techniques d'assainissement d'une installation de tir de taille moyenne à huit cibles coûte environ 150 000 francs. Le budget nécessaire pour assainir les presque 4 000 buttes pare-balles déjà mises hors service dans toute la Suisse se monterait donc à 600 millions de francs. Avec la nouvelle prolongation de délai, jusqu'à 2 000 installations de plus devraient être prises en compte, ce qui entraînerait des coûts de l'ordre de 300 millions de francs, supportés à hauteur de 60 % par les responsables de la pollution (sociétés de tir, communes, propriétaires fonciers, canton, armée) et à hauteur de 40 % par la Confédération.

Avec la couverture de ces nouveaux frais pouvant aller jusqu'à 120 millions de francs, le fonds de la Confédération pour les sites contaminés atteint ses limites; en effet, il faudrait libérer entre 5 et 10 millions de francs de plus par an. Ces dépenses ne sauraient être couvertes que si toutes les taxes sur les décharges peuvent effectivement être prélevées et que les dépenses se limitent strictement à ce que prescrit la loi.

4.2 Mise en œuvre

En choisissant d'octroyer une subvention forfaitaire de 8 000 francs par cible, on réduit au minimum le travail administratif consenti par la Confédération et par les cantons pour l'assainissement des stands de tir. Le présent projet peut donc être mis en œuvre.

5 Relation avec le droit européen

L'assainissement des sites contaminés a pris un caractère d'urgence dans tous les pays européens. C'est pourquoi nombre d'entre eux, tels que l'Autriche, la France, la Belgique, la Suède, la Grande-Bretagne ou la Finlande, ont introduit dès la fin des années 1980 des instruments de financement étatiques visant à favoriser l'assainissement des sites contaminés. Ces instruments se basent fréquemment sur la taxe sur la mise en décharge inscrite dans la directive européenne sur les décharges, qui vise à diminuer le stockage de déchets; de ce fait, ils sont comparables au modèle suisse. D'une manière générale, la taxe moyenne prévue en Suisse, d'environ 10 € par tonne de déchets mis en décharge définitive, est très modeste en comparaison avec les autres pays européens. Aucun autre Etat européen n'a introduit de conditions spéciales pour le subventionnement des installations de tir.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

La proposition de modification de la loi se fonde sur l'art. 74 de la Constitution fédérale⁴ stipulant que la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes, et qu'elle veille à prévenir ces atteintes.

Cette disposition constitutionnelle constitue une base suffisante pour édicter les dispositions légales proposées.

6.2 Délégation de compétences législatives

La présente proposition de modification de la loi n'introduit pas de normes déléguant la compétence d'édicter des ordonnances d'exécution complémentaires.

6.3 Forme de l'acte

En vertu de l'art. 22, al. 1, LParl, l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.