



15.486

Initiative parlementaire
Tirs en campagne et tirs historiques. Préservons notre patrimoine culturel au-delà de 2020

Rapport de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national

du 22 janvier 2019

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

22 janvier 2019

Pour la commission :

Le président, Roger Nordmann

Condensé

Les mesures d'assainissement des buttes de tir peuvent bénéficier d'indemnités fédérales selon l'ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés (OTAS ; RS 814.681) à la condition qu'aucun déchet ne soit plus déposé sur le site – c'est-à-dire qu'il ne soit plus tiré dans le sol – après le 31 décembre 2020. L'initiative parlementaire demande la suppression de ce délai pour les sites utilisés pour une manifestation de tir (tirs en campagnes et tirs historiques) au plus par an. La présente adaptation de la loi sur la protection de l'environnement répond à cette demande, en introduisant un régime particulier pour les tirs historiques. Il n'est pas prévu en revanche que cette dérogation s'applique aussi aux tirs en campagne. La révision prévoit également que des contributions fédérales peuvent être accordées à des mesures de protection des sols telles des installations pare-balles lorsqu'il s'agit de tirs historiques.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiative parlementaire

L'initiative parlementaire concernant les tirs en campagne et les tirs historiques a été déposée au Conseil national le 24 septembre 2015 par le conseiller national Adrian Amstutz. Elle exige que la loi sur la protection de l'environnement (LPE ; RS 814.01) soit modifiée de manière à ce que la Confédération continue de soutenir financièrement l'assainissement des sites contaminés même s'il est encore tiré dans le sol après le 31 décembre 2020, pour autant que ceux-ci soient utilisés au plus une fois par an pour une manifestation de tir.

La Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national (CEATE-N) a donné suite à l'initiative parlementaire le 7 novembre 2016 par 15 voix contre 8 et 1 abstention. Son homologue du Conseil des Etats (CEATE-E) s'est ralliée à cette décision le 19 janvier 2017, par 7 voix contre 4 et 1 abstention.

Après une première analyse, la CEATE-N proposait le 28 août 2017 par 13 voix contre 11 de classer l'initiative, considérant qu'il n'était pas raisonnable de continuer de polluer les sols et que les tirs en campagne – contrairement aux tirs historiques – peuvent être organisés sur des places d'armes ou dans des stands de tir équipés de récupérateurs de balles. Le 15 décembre 2017, le Conseil national a toutefois suivi la minorité de sa commission, refusant de classer l'initiative par 117 voix contre 73 et 1 abstention. La commission a alors élaboré un avant-projet.

Le 19 juin 2018, la commission a approuvé l'avant-projet par 15 voix contre 9 et l'a envoyé en consultation. Selon cet avant-projet, la Confédération pouvait, dans le cas de tirs en campagne ou de tirs historiques, soutenir l'assainissement des sites contaminés avec des moyens provenant du fonds OTAS même si les sols continuaient à être pollués après 2020. Ce soutien était conditionné au fait que les manifestations de tir se déroulent au plus une fois par an et qu'elles aient déjà été organisées régulièrement au même endroit avant la fin de l'année 2020. Une minorité proposait de ne pas entrer en matière sur le projet. Deux autres minorités souhaitaient, pour l'une, prolonger le délai imparti pour l'installation d'un système pare-balles n'engendrant pas d'émissions plutôt que d'abroger le délai complètement (art. 32e, al. 3, let. c, ch. 1^{bis}, LPE) et, pour l'autre, accorder des contributions d'assainissement seulement dans le cas des tirs historiques, et non dans celui des tirs en campagne, si des déchets sont encore déposés après 2020 (art. 32e, al. 3, let. c, ch. 2, LPE).

1.2 Consultation

Ce ne sont pas moins de 63 organisations et autorités qui ont pris position sur l'avant-projet de la commission. Quatre cantons ont renoncé à se prononcer, au motif que plus aucun tir dans le sol n'avait lieu sur leur territoire. Sur les 22 cantons

restants, 13 sont opposés à la révision proposée. Deux autres cantons se sont déclarés favorables à la minorité concernant le ch. 1^{bis} pour le premier et à la minorité concernant le ch. 2 pour le second. La Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sapeurs-pompiers soutient la proposition de la majorité de la commission. Cette proposition a également été approuvée par sept cantons.

Parmi les partis politiques au niveau fédéral, le PDC, le PLR et l'UDC se sont prononcés en faveur de la révision, tandis que le PS et les Verts l'ont rejetée. Toutes les fédérations et sociétés cantonales de tir ayant répondu à la consultation ainsi que la Fédération suisse des tireurs et le Centre Patronal soutiennent l'avant-projet de la commission.

Les participants à la consultation qui sont favorables à cette révision ont salué la dérogation concernant les tirs historiques et les tirs en campagne, laquelle permettrait de perpétuer ces manifestations traditionnelles. Ils estiment en outre que les indemnités prévues pour équiper les stands de récupérateurs de balles s'agissant des tirs historiques contribueraient à réduire les nuisances environnementales. Quant aux participants qui sont opposés au projet, ils ont relevé une contradiction avec le principe de prévention et de causalité et ont déploré les charges financières et administratives supplémentaires. Ils estiment que de nouvelles pollutions ne sont pas admissibles, notamment parce que les techniques actuelles permettent de les éviter. Pour ce qui est de la let. c^{bis}, qui prévoit des contributions de la Confédération pour équiper les stands d'installations pare-balles artificielles lors des tirs historiques, certains ont jugé que cette disposition était injuste par rapport à ceux qui auraient déjà pris des mesures de protection. D'autres adversaires du projet – dont deux cantons – ont néanmoins approuvé la règle prévue à la let. c^{bis}.

1.3 Adaptation après la consultation

Après un examen approfondi des résultats de la consultation, la commission a adapté son projet : le régime particulier en matière d'indemnités pour l'assainissement des sites contaminés devra se limiter aux manifestations de tir historique et ne pas s'appliquer également aux tirs en campagne. En ce qui concerne ces derniers, la commission estime raisonnable de recourir à des systèmes pare-balles n'engendrant pas d'émissions. Dans ces cas-là, des indemnités OTAS pourront être demandées pour l'assainissement à condition qu'il ne soit plus tiré dans le sol après 2020. La commission considère cependant que les tirs historiques s'inscrivent dans une longue tradition et qu'ils nécessitent à ce titre une dérogation. Vu les difficultés que peut présenter la mise en place de récupérateurs de balles pour les tirs historiques, les dispositions en vigueur risquent de compromettre la poursuite de ces tirs après 2020. Or, la commission souhaite préserver les tirs historiques car ils constituent un événement culturel digne d'être perpétué. C'est pourquoi elle propose d'allouer des contributions d'assainissement, même si les tirs dans le sol se poursuivent après 2020. Parallèlement, la commission recommande de soutenir financièrement l'achat de dispositifs de protection. Le 22 janvier 2019, elle a approuvé le projet définitif par 15 voix contre 7 et 3 abstentions.

2 **Grandes lignes du projet**

Les sites utilisés pour les manifestations de tir sont considérés comme des sites pollués au sens de l'art. 2 de l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites ; RS 814.680) et nécessitent donc un assainissement si les manifestations de tir engendrent des atteintes nuisibles ou incommodantes ou s'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent. Concrètement, l'assainissement doit être ordonné par le canton lorsqu'il s'agit d'une zone agricole et qu'une certaine concentration de polluants est dépassée ou lorsqu'il y a des risques de pollution des eaux. Les mesures d'assainissement des sols aux abords de ces sites peuvent bénéficier d'indemnités fédérales provenant d'un fonds alimenté par une taxe sur le stockage définitif de déchets dans des décharges en Suisse ou à l'étranger (fonds OTAS), à la condition qu'aucun déchet ne soit plus déposé – c'est-à-dire qu'il ne soit plus tiré dans le sol – après le 31 décembre 2020.

Avec cette révision, une dérogation sera introduite à l'art. 32e, al. 3, let. c, ch. 2, LPE pour les sites où se déroule au maximum une manifestation de tir historique par an. Des indemnités OTAS pourront être versées pour l'assainissement de ces sites, même si des tirs ont encore lieu directement dans le sol après le 31 décembre 2020. Cette exception se limite aux manifestations qui seront définies comme tirs historiques dans l'ordonnance. Cette révision prévoit par ailleurs que les mesures de protection des sols prises lors de tirs historiques (récupérateurs de balles) peuvent également bénéficier de contributions du fonds OTAS.

Une minorité (Semadeni, Girod, Jans, Nordmann, Nussbaumer, Reynard, Thorens Goumaz) rejette l'entrée en matière, car elle estime que, vu la dangerosité des métaux lourds qui parviennent dans les sols et le fait que les quantités concernées peuvent provoquer en une seule journée une pollution égale à celle causée par un stand de tir standard en une année, il n'est pas raisonnable de continuer à tirer dans le sol, d'autant moins que la dérogation proposée par la majorité irait à l'encontre de principes constitutionnels et légaux en matière environnementale.

3 **Commentaire article par article**

Art. 32e, al. 3, let. c, ch. 2 et let. c^{bis}

2. *dans le cas des autres sites, aucun déchet n'y a plus été déposé après le 31 décembre 2020 ou seulement les déchets d'une manifestation de tir historique se déroulant au plus une fois par an. Les tirs historiques sont définis dans l'ordonnance;*

c^{bis}. les mesures de protection adéquates telles des installations pare-balles lors des tirs historiques;

La modification de la LPE proposée par la commission crée la base légale permettant à la Confédération de soutenir l'assainissement des sites contaminés avec des moyens provenant du fonds OTAS même si des déchets continuent d'être déposés

dans le sol après le 31 décembre 2020. Cette règle ne vaut toutefois que pour les sites sur lesquels une seule manifestation de tir historique est organisée par année.

L'exception est limitée aux tirs historiques, à l'exclusion des tirs en campagne. Ces derniers peuvent être organisés sur des places d'armes ou dans des stands de tirs équipés de récupérateurs de balles. Aujourd'hui déjà, la majorité des tirs en campagne est organisée sur des stands qui sont équipés de pare-balles artificiels ; dans d'autres cas, des big bags sont exigés afin d'éviter la pollution des sols. En ajoutant les tirs en campagne à la let c, ch. 2, on prendrait le risque que davantage de manifestations de tir renoncent à récupérer les balles, ce qui conduirait à une pollution accrue de l'environnement et à des coûts d'assainissement supplémentaires.

La lettre c^{bis} permet d'accorder des indemnités OTAS à l'installation de pare-balles artificiels lorsqu'il s'agit de manifestations de tir historiques.

Minorité 1 (Rösti, Bourgeois, Genecand, Grunder, Imark, Knecht, Müri, Page, Roduit, Ruppen, Tuena, Wobmann)

Art. 32e, al. 3, let. c, ch. 2 et let. c^{bis}

2. *dans le cas des autres sites, aucun déchet n'y a plus été déposé après le 31 décembre 2020 ou seulement les déchets d'une manifestation de tir historique ou de tir en campagne se déroulant au plus une fois par an et qui a eu lieu régulièrement au même endroit avant le 31 décembre 2020;*

c^{bis}. les mesures de protection adéquates telles des installations pare-balles lors des tirs historiques ou des tirs en campagne se déroulant au plus une fois par an et qui ont eu lieu régulièrement au même endroit avant le 31 décembre 2020;

La minorité 1 souhaite que la let. c, ch. 2, mentionne aussi les tirs en campagne, en plus des tirs historiques. Il convient par ailleurs de préciser que la disposition s'applique uniquement aux manifestations qui se déroulent au plus une fois par an et qui ont déjà eu lieu régulièrement au même endroit avant le 31 décembre 2020. Lorsque cette condition est remplie, il est possible d'accorder des indemnités OTAS pour l'assainissement des buttes de tir, même si des tirs ont encore lieu directement dans le sol après 2020. La minorité 1 propose en outre d'étendre le champ d'application de la let. c^{bis} aux tirs en campagne. Les indemnités OTAS pour l'installation de pare-balles artificiels devraient être versées aussi bien pour les tirs historiques que pour les tirs en campagne.

Minorité 2 (Vogler, Bäumle, Girod, Grunder, Marchand-Balet, Müller-Altarmatt, Nussbaumer, Reynard, Roduit, Semadeni, Thorens Goumaz)

Art. 32e, al. 3, let. c, ch. 2

2. *... et si aucune indemnité pour un assainissement n'a encore été octroyée...*

Pour éviter une pollution accrue de l'environnement, la minorité 2 souhaite que le ch. 2 indique explicitement que seul le premier assainissement peut bénéficier du

versement d'indemnités. La proposition de la minorité 2 peut compléter aussi bien la proposition de la commission que celle de la minorité 1.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

L'adaptation de l'art. 32e LPE aura des conséquences financières dans la mesure où elle entraînera des dépenses supplémentaires pour le fonds OTAS ainsi que pour les cantons. D'une part, si aucune date butoir n'est fixée, il faut s'attendre à ce que des manifestations de tir historique continuent à être organisées même sur des sites assainis et, partant, que des moyens financiers devront être remis à disposition en cas de nouveau besoin d'assainissement. Ceci pourrait être évité grâce à la proposition de la minorité 2. D'autre part, avec les quantités de munitions supplémentaires déposées dans le sol, et l'augmentation de la pollution que cela engendre, les coûts d'assainissement augmentent avec le temps. Ceci pourra être limité par l'installation de mesures de protection adéquate.

De plus, les indemnités proposées pour les mesures de protection lors des tirs historiques représentent des dépenses supplémentaires. L'équipement avec des pare-balles artificiels de tous les tirs historiques où on tire encore dans le sol mentionnés dans la liste de la Fédération Sportive Suisse de Tir peut être estimé entre 1,5 et 2 millions de francs. Des indemnités de 40 % représenteraient donc un montant de 0.6 à 0.8 million de francs. Si les indemnités pour les mesures de protection étaient étendues aux tirs en campagne (minorité 1), les coûts se monteraient à plusieurs millions.

Dans tous les cas, cette exception dans l'octroi d'indemnités engendrera un travail administratif supplémentaire pour l'administration fédérale, qui devra mettre en place les critères détaillés et les procédures de demandes d'indemnités pour cette nouvelle catégorie. Un travail supplémentaire incombera également aux autorités cantonales qui devront contrôler et apporter la preuve à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) qu'une seule manifestation de tir par an a eu lieu sur le site.

4.2 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., les dispositions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses doivent être adoptés à la majorité des membres de chaque conseil s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. La révision de la loi sur l'environnement qui est proposée ne justifie pas de dépenses supplémentaires qui seraient soumises au frein des dépenses.

4.3 Mise en œuvre

La mise en œuvre sera compliquée à plusieurs niveaux : d'une part, un contrôle supplémentaire sera nécessaire en cas de demandes d'indemnités pour les assainissements de butte où des déchets ont encore été déposés après le 31 décembre 2020, puisque les autorités cantonales devront s'assurer et apporter la preuve à l'OFEV qu'une seule manifestation de tir par année a effectivement été organisée sur le site. D'autre part, les exigences précises et la procédure pour le versement d'indemnités OTAS à la mise en place de mesures de protection adéquate lors des manifestations de tirs historiques devront être développées.

5 Relation avec le droit européen

Il n'existe aucune réglementation comparable au sein de l'Union européenne.

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité et légalité

Le projet de modification de la LPE se fonde sur l'art. 74, al. 1, de la Constitution (Cst. ; RS 101), lequel prévoit que la Confédération légifère sur la protection de l'être humain et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes. L'art. 74, al. 2, Cst. dispose que la Confédération veille à prévenir ces atteintes et que les frais de prévention et de réparation sont à la charge de ceux qui les causent. Il n'est pas manifeste dans quelle mesure la modification prévue correspond à ces deux bases constitutionnelles et aux principes correspondants visés aux art. 1, al. 2, et 2 LPE.

La taxe visée à l'art. 32e, al. 1, LPE doit être qualifiée d'impôt d'attribution des coûts. Un tel impôt spécial suppose qu'il existe des raisons objectivement défendables de mettre les dépenses publiques concernées à la charge d'un groupe de personnes assujetti. De plus, pour qu'elle respecte le principe de l'égalité de traitement inscrit à l'art. 8 Cst., la délimitation éventuelle doit se faire selon des critères plausibles. Il convient donc de mettre ces dépenses à la charge du groupe de contribuables assujetti plutôt qu'à la collectivité soit parce que celui-ci profite plus que les autres contribuables des dépenses visées, soit parce qu'il apparaît qu'il en est la principale cause. En l'espèce, on ne peut affirmer avec certitude que ces conditions sont remplies pour les détenteurs de décharge ou les exportateurs de déchets soumis à la taxe.

Enfin, il convient de préciser que les mesures de protection des sols introduites à la lettre c^{bis} pour les tirs historiques devraient s'inscrire dans la même logique que les mesures d'encouragement prévues au chapitre 2 de la LPE (art. 49 à 53).

6.2 Déléation de compétences législatives

La modification de loi proposée par la majorité autorise le Conseil fédéral à définir de manière exhaustive dans l'ordonnance les tirs historiques.

6.3 Forme de l'acte

Le présent projet porte sur la révision partielle d'une loi fédérale. Il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Conformément à l'art. 163, al. 1, Cst., l'édition de lois fédérales relève de la compétence de l'Assemblée fédérale.