

CH_VB 91.051 vom 29. Oktober 1991

Bundesverwaltung, 1991-10-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_91.051

FR: CH_VB 91.051 du 29 octobre 1991

IT: CH_VB 91.051 del 29 ottobre 1991

Erwägungen

E. 11

septembre 1991 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Cotti
Le chancelier de la Confédération, Couchepin 246 1991-569

•* Condensé L'initiative populaire «40places 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, 3e 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. 247

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. 248

Message I L'initiative II Teneur L'initiative a la teneur suivante: I La constitution fédérale est complétée comme il suit: Art. 22, 3e et 4e 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 3e et 4e 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 1er 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.

E. 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

E. 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. 249

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 1er 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, 2e 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 3e et 4e alinéas de l'article 22 de la constitution (est.), 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 1er 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 2e 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 1er 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 250

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 est.: 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, 3e alinéa, est., 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 3e alinéa est toutefois plus étroit que celui du 4e 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 3e 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 251

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 3e 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. 252

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 bénéficient 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 3e alinéa de la disposition constitutionnelle proposée. Le 3e 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 3e alinéa de l'article 22 est. 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 Vaire d'une place d'armes ou d'une autre place qu'elle occupe ne serait pas admissible selon le 3e 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.

E. 17

Feuille fédérale. 143' année. Vol. IV 253

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 permet- traient 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 instal- lations 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 détermi- nants. Selon le but fixé par l'initiative, ne sont pas concernées par le 3e 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, 7990 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 construc- tion. Une place de remplacement devrait-elle être considérée comme une «création nouvelle» au sens de l'article 22, 3e 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 3e 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 254

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'agran- dissement 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'initia- tive, 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 3e 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 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.

E. 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 255

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 est., 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 ou-, vrages auxquels l'initiative se réfère. Outre les ouvrages mentionnés au 3e 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, 1er 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 256

cette disposition, les constructions de la protection civile sont également exemptes d'autorisations et de taxes cantonales conformément à l'article 164,3e 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.

E. 23

Liestal

E. 24

Lesone

E. 25

Lucerne

E. 26

Lyss

E. 27

Mels

E. 28

Monte-Ceneri

E. 29

Moudon

E. 30

Payerne

E. 31

Sand/Schönbühl

E. 32

Sion

E. 33

St. Luzisteig

E. 34

Saint-Maurice

E. 35

Thun

E. 36

Walenstadt

E. 37

Wangen an der Aare . .

E. 38

Wil b. Stans

E. 39

Worblaufen

E. 40

Reppischtal Canton . TI . BE . ZH . BL . TI . LU . BE . SG . TI . VD . VD . BE . VS . GR . VS . BE . SG . BE . NW . BE ZH Propriétaire Confédération Confédération Confédération canton Confédération canton Confédération Confédération Confédération Confédération Confédération Confédération canton Confédération Confédération Confédération Confédération canton Arme Infanterie Trp trm Trp trm Infanterie Trp san Infanterie Trp rép Trp fort Artillerie Trp san Trp av/DCA Infanterie Artillerie Infanterie Infanterie trp fort TML/trp rép Ecoles de tir Infanterie/trp PA Infanterie Trp rép Infanterie 322 Places de tir et d'exercice Pour l'instruction au tir, l'armée dispose de places 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 places 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 places et notamment la durée de leur exploitation. Places de tir de la Confédération Environ 30 places 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 places est en partie considérablement limitée. Certaines places sont équipées d'installations de cibles modernes et de cantonnements spécialement construits. Places de tir faisant l'objet d'un contrat II y a environ 40 places 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 260

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 II 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. Aérodomes 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- 261

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

E. 41

Principes 411 La portée de l'article 164, 3e 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, 3e 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, 3e alinéa, OM, les constructions intégrées à l'administration générale de la Confédération (p. ex. les bâtiments administratifs de l'administration militaire). 262

412 Application à la Confédération des prescriptions concernant la protection de l'environnement II 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, 2e 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, 702 la 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, 3e 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 745.7; art. 5 et 23), de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (RS 748.0; art. 37, 1er 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 fédérale selon

lequel les cantons ne peuvent adopter ou appliquer des prescriptions contraires 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 est. en particulier). Des tâches analogues sont mentionnées à l'article 22quater (utilisation judiciaire du sol et occupation rationnelle du territoire), à l'article 24 (police des endiguements et des forêts), à l'article 24bls (protection des ressources en eau), 24sexies (protection de la nature et du paysage) ou à l'article 24seP"es (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

264

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).

E. 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.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.