



15.486

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

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

du 19 juin 2018

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 (15.486) 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. Cette demande est satisfaite par la présente modification de la loi sur la protection de l'environnement. Cette 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 (15.486) 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.

Afin de mettre en œuvre l'initiative, la CEATE-N a donc élaboré lors de ses séances du 10 avril et du 19 juin 2018 un avant-projet qu'elle a décidé de mettre en consultation.

1.2 Cadre légal actuel

Les installations de tirs sont considérées 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 elles engendrent des atteintes nuisibles ou incommodes 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 des installations de tir 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 (art. 32e, al. 3, let. c, ch. 2, LPE).

2 **Grandes lignes du projet**

Avec cette révision, une exception pour les buttes de tir utilisées pour une manifestation de tir au maximum par année sera mentionnée à l'art. 32e, al. 3, let. c, ch. 2, LPE afin de permettre le versement d'indemnités OTAS pour leur assainissement, même si des déchets ont encore été déposés dans le sol, c'est-à-dire même si des tirs ont encore eu lieu directement dans le sol après le 31 décembre 2020. Il peut s'agir de tirs historiques ou de tirs en campagne. Cette exception ne concerne pas les installations de tir sur lesquelles des tirs sont organisés plus d'une fois par année. L'avant-projet précise par ailleurs qu'il s'agit uniquement de tirs historiques ou de tirs en campagne qui ont déjà eu lieu régulièrement au même endroit une fois par année avant le 31 décembre 2020.

Cette révision prévoit par ailleurs que les mesures de protection des sols prises lors de tirs historiques (récupérateurs de balles), à l'exclusion des tirs en campagne, peuvent également bénéficier de contributions du fonds OTAS.

Une minorité 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 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;

La modification de la LPE proposée par la majorité de 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 est organisée par année, qu'il s'agisse de tirs en campagne ou de tirs historiques, pour autant que ces manifestations aient déjà été organisées régulièrement au même endroit avant le 31 décembre 2020.

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

Minorité 1 (Semadeni, Bäumlé, Badran, Genecand, Jans, Marchand-Balet, Nordmann, Nussbaumer, Thorens-Goumaz, Vogler)

Art. 32e, al. 3, let. c, ch. 1^{bis}

1^{bis} aucun déchet n'y a plus été déposé après le 31 décembre 2028 dans le cas des sites sur lesquels une seule manifestation de tir a lieu par année;

Afin de mieux tenir compte des principes de la protection de l'être humain et de l'environnement ainsi que du pollueur-payeur, la minorité 1 veut prolonger de 2020 à 2028 le délai dans lequel les tirs dans le sol doivent cesser, au lieu de le supprimer purement et simplement.

Minorité 2 (Bäumlé, Badran, Marchand-Balet, Nordmann, Nussbaumer, Semadeni, Vogler)

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

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;

La minorité 2 veut limiter l'exception de la let. c, ch. 2, aux tirs historiques, à l'exclusion des tirs en campagne, dont elle estime qu'ils peuvent être organisés sur des places d'armes ou dans des stands de tirs équipés de récupérateurs de balles.

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. En effet, si aucune date butoir n'est fixée, il faut s'attendre à ce que des manifestations de tir 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. Selon un questionnaire envoyé aux cantons en juin 2017, le nombre de sites concernés est faible (environ une cinquantaine) et les assainissements devront de toute façon, avec ou sans cette modification légale, être réalisés. Il faut cependant préciser qu'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.

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.

Ces indemnités engendreront également 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 a eu lieu sur le site et que ce dernier était déjà utilisé régulièrement avant 2020.

4.2 Mise en œuvre

La mise en œuvre deviendra plus 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 et que celui-ci a été régulièrement utilisé avant 2020. 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.

4.3 Autres conséquences

Actuellement, 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. Avec la présente modification, davantage de manifestations de tir risquent de renoncer à récupérer les balles, ce qui conduira à une pollution accrue de l'environnement et à des coûts d'assainissement supplémentaires.

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 in-

commodantes. 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, rien ne permet d'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 s'inscrivent dans la même logique que les mesures d'encouragement prévues au chapitre 2 de la LPE (art. 49 à 53).

6.2 Délégation de compétences législatives

La modification de loi proposée par la majorité n'engendre aucune délégation de compétences en vue de l'adoption d'une ordonnance supplétive.

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.