



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Péclard Cédric / Ghielmini Krayenbühl Paola

2020-GC-163

La lumière sur le fond lacustre de la zone de tir de Forel (Estavayer)

I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 16 octobre 2020, les députés Péclard, Ghielmini Krayenbühl ainsi que 30 cosignataires demandent que des analyses neutres et sérieuses soient menées dans la zone de tir lacustre de Forel (Estavayer).

Les députés soulèvent d'abord la question de la différence de traitement avec les stands de tir terrestres.

Ils questionnent ensuite la possibilité de concevoir une activité de tir dans un site qui mérite une haute protection puisqu'il s'agit d'une réserve naturelle d'importance nationale.

Ils souhaitent aussi obtenir des indications sur les quantités et types de munitions déversées dans cette zone.

Ils abordent finalement le thème des responsabilités en cas d'assainissement ainsi que des droits et devoirs de l'Etat dans cette situation.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage le souci exprimé par les postulants sur la nécessité d'évaluer sérieusement la situation des impacts liés à l'activité de tir de l'armée ainsi que les mesures à prendre en termes de surveillance et, si nécessaire, d'assainissement. Il a d'ailleurs déjà eu l'occasion de l'indiquer dans sa réponse à la question [2017-CE-176 « Protection des rives sud du lac de Neuchâtel »](#).

La place de tir de Forel est un site pollué de la compétence de la Confédération qui est actuellement enregistré dans le cadastre du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) comme site pour lequel aucune atteinte nuisible ou incommode n'est à attendre. Autrement dit, cela signifie qu'il ne nécessite en l'état pas d'assainissement.

L'évaluation de sites pollués se trouvant dans des eaux superficielles n'est pas simple. Les procédures prévues dans les ordonnances fédérales et les aides à exécution de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) ont été définies de manière générale pour des sites terrestres de décharges, d'aires d'exploitation, de lieux d'accidents et de stands de tir. Elles ne peuvent techniquement pas être appliquées telles quelles pour les sites pollués situés par exemple dans un lac. Conscient de cette difficulté, l'OFEV a publié le 26 juin 2020 une nouvelle aide à l'exécution intitulée « Sites pollués et eaux de surface ». Ce document précise les investigations spécifiques à mener sur de tels sites et la manière de définir les éventuelles mesures d'assainissement nécessaires.

Le DDPS, en collaboration avec les cantons riverains, a procédé à des analyses de la qualité des eaux en 2015. Il s'est avéré que les concentrations en cuivre et en zinc ont augmenté dans l'eau du lac suite à ces tirs. Néanmoins, selon l'information du DDPS, cette augmentation est faible (niveau des traces) et, pour les métaux analysés, les valeurs limites prescrites dans l'ordonnance sur la protection des eaux sont toutes respectées et aucune pollution de l'eau n'a été jusqu'à ce jour décelée. L'armée effectue toutefois un nettoyage périodique, en particulier lors d'annonces de ratés, en dehors du périmètre de tir délimité par les bouées.

Le DDPS prévoit en outre d'effectuer de nouvelles analyses en 2021 et met un point d'honneur à harmoniser le concept d'analyse de la qualité des eaux et des sédiments avec les cantons concernés, les associations de protection de l'environnement et l'OFEV. Dans ce cadre, l'Etat de Fribourg demande que les investigations se fassent conformément à la nouvelle aide à l'exécution de l'OFEV « sites pollués et eaux de surface » et que l'impact sur la faune aquatique soit pris en compte. Ces études devront servir de base pour définir les mesures nécessaires de surveillance, voire d'assainissement. En cas de besoin d'assainissement, la définition des mesures à entreprendre devra tenir compte des risques de dommages liés aux interventions dans les zones benthiques.

La place de tir est d'autre part inscrite dans le plan sectoriel militaire (feuille 10.202) et intégrée au programme « Nature, paysage, armée » du DDPS. A ce titre, un concept pour la protection de la nature a été étudié dès l'an 2000 et mis en vigueur à partir de 2009.

En effet, pour concilier au mieux les intérêts respectifs de la défense nationale et de la protection de la nature, le DDPS a développé ce programme sur les sites d'envergure comme les places d'armes, les places de tirs ou les bases aériennes. Il a référencé les valeurs naturelles ainsi que les activités de l'armée ou de tiers, identifié les conflits d'intérêt, puis défini et appliqué les mesures pour les désamorcer. Le site de Forel a notamment fait l'objet d'un audit en 2013 et fait l'objet d'un rapport annuel des suivis (suivi exécutoire, suivi biologique) des mesures de gestion établi par l'association de la Grande Cariçaie, suite à un mandat d'armasuisse.

Concernant la réserve naturelle d'importance nationale, les mesures en matière de protection et de revalorisation des valeurs naturelles sont définies dans un programme pluriannuel élaboré en étroite collaboration avec l'Association de la Grande Cariçaie. Elles sont conformes au programme « Nature, paysage et armée » (NPA), élaboré par le DDPS et mis en œuvre depuis 2009. Les mesures concernent les milieux terrestres et marécageux, mais pas la faune aquatique lacustre. Les milieux naturels (terrestres) de valeur sont entretenus avec des objectifs spécifiques et plusieurs mesures ont été possibles ces dernières années (entretien de clairières, fauche de marais, traitement de lisières, restauration de pinèdes, lutte contre les néophytes, etc.).

Comme indiqué plus haut, l'autorité fédérale est responsable de l'application de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) pour le cas du site pollué de Forel. Le droit fédéral prévoit qu'avant de prendre une décision, elle consulte les cantons concernés. L'ordonnance fédérale sur l'assainissement des sites pollués (OSites) précise que lorsque les autorités fédérales renoncent à rendre une décision pour fixer des mesures d'assainissement, elles consultent les cantons concernés au sujet des mesures prévues.

Le canton est donc impliqué puisque la place se trouve sur son territoire et qu'il est propriétaire du fonds, le lac faisant partie du domaine public cantonal des eaux. En cas d'assainissement, il sera consulté dans le cadre de la procédure prévue par l'ordonnance concernant la procédure

d'approbation des plans de constructions militaires (OAPCM). Il devra donner son accord concernant les mesures d'assainissement comme tout propriétaire foncier.

Au vu de ces éléments, il peut être répondu comme suit aux questions des postulants :

- 1. Contrairement à ce qui a été fait dans les stands de tir terrestres, le sol n'a pas été analysé. L'armée déclare qu'il n'y a pas de risque et que la situation est sous contrôle. Dans les stands de tir terrestres pourtant, des analyses des sols ont démontré de fortes concentrations en plomb et en antimoine, deux substances toxiques. Ainsi, 4000 installations de tir figurent aujourd'hui sur le cadastre des sites pollués et des milliers doivent être assainis, à la charge des communes. Ce n'est pas le cas de la zone de tir de Forel. Cette inégalité de traitement demande des éclaircissements.*

La zone de tir de Forel est bien un site pollué au sens de l'ordonnance fédérale sur les sites pollués (OSites) et c'est pour cela que le DDPS l'a intégré dans son cadastre des sites pollués. Etant donné qu'elle se trouve dans un lac et que ses caractéristiques sont différentes des stands de tirs terrestres notamment en termes de munition utilisée, des méthodes d'investigation spécifiques doivent être appliquées. L'OFEV vient de publier en 2020 les principes d'investigation de tels sites ainsi que les bases d'évaluation des besoins de surveillance et assainissement. Il s'agit d'en tenir compte dans l'établissement du programme des prochaines analyses qui sera mis en œuvre par le DDPS en 2021.

- 2. Cette zone de tir se situe dans la Grande Cariçaie, réserve naturelle d'importance nationale. Il semble étonnant que l'activité militaire, hautement bruyante et polluante, soit autorisée alors que la Commission fédérale pour la protection du paysage et de la nature (CFNP) évalue que l'ensemble des chalets et leurs constructions adjacentes érigés dans la Grande Cariçaie portent « une atteinte grave » à la réserve et qu'ils ne sont pas conformes aux objectifs de protection prévus dans le plan d'affectation cantonal (PAC) des réserves de la rive sud du lac de Neuchâtel. Comment est-il possible de concevoir une telle activité dans un site qui mérite une haute protection ?*

La place de tir d'aviation de Forel figure dans le plan militaire sectoriel du 28 février 2011. L'intérêt national de protection des réserves naturelles se heurte ici à l'intérêt national de la défense militaire. Dans ce sens, l'activité militaire à l'intérieur des réserves naturelles de la rive sud du lac de Neuchâtel a été admise par la Confédération dans le cadre d'une pesée des intérêts, évaluée au niveau national.

Il convient en outre de préciser que la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage ne s'est exprimée en 2012 que sur l'impact des chalets sur les réserves naturelles et non pas sur l'impact des activités militaires ou autres atteintes possibles.

L'utilisation actuelle de la place de tir est basée sur une convention conclue le 29 janvier 1990 avec les cantons de Fribourg, Vaud et Neuchâtel. Le programme « Nature, paysage et armée » (NPA), élaboré par le DDPS et mis en œuvre depuis 2009, permet d'harmoniser au mieux les intérêts de la défense nationale avec ceux de la protection de la nature et du paysage. L'application des mesures NPA en matière de protection et de revalorisation des valeurs naturelles est l'objet d'un programme pluriannuel élaboré en étroite collaboration avec l'Association de la Grande Cariçaie.

3. *Quelle quantité et quels types de munitions, de métaux ont été déversés dans cette zone ?*

L'utilisation de la place de tir d'aviation de Forel remonte à 1928. En 2004, le DDPS a ordonné de fournir des études historiques concernant le dépôt et l'immersion de munitions dans des lacs suisses. Un résumé du rapport peut être téléchargé sur le site web du DDPS ([Historische Abklärungen zu Ablagerungen und Munitionsversenkungen in Schweizer Seen – Zusammenfassung](#) ; seulement en allemand). Selon les résultats des analyses, la quantité totale de résidus de munitions est estimée entre 50 et 500 t pour la période s'étendant de 1928 à 1950 et à 4500 t depuis 1950. Selon les investigations, il s'agit principalement de munitions de mitrailleuse, d'obus d'exercice, de bombes en béton et de bombes d'exercice en araldite. Ces munitions contiennent essentiellement du fer, du béton, de l'araldite et de l'aluminium, ainsi que du cuivre et du zinc en faibles quantités. Ces dernières années, les spécialistes du DDPS en matière de munitions explosives et de déminage ont retiré du lac de Neuchâtel des bombes d'aviation contenant des explosifs.

4. *En cas de pollution constatée, qui sera responsable de la dépollution du site ? Comme il est situé sur sol fribourgeois, le canton a-t-il des responsabilités dans cet assainissement ? Quels sont ses droits, ses exigences possibles et ses devoirs dans cette situation ?*

L'autorité d'exécution de la LPE pour la zone de tir de Forel est la Confédération. C'est elle qui définit les mesures à prendre et les modalités de leur financement. Le Canton n'a pas de responsabilité dans la définition des mesures mais il sera consulté avant qu'une décision ne soit prise. L'autorité fédérale a l'obligation d'informer régulièrement le canton et de collaborer avec lui sur les évaluations à effectuer et sur les mesures à prendre pour satisfaire aux exigences de l'OSites.

Le DDPS exécute les mesures nécessaires au sens de l'OSites en tant que perturbateur par comportement. Les principes de financement des mesures qui découlent de l'application de l'OSites sont définis à l'art. 32d de la LPE. Ainsi, celui qui est à l'origine des mesures nécessaires assume les frais d'investigation, de surveillance et d'assainissement du site pollué.

Si plusieurs personnes sont impliquées, elles assument les frais de l'assainissement proportionnellement à leur part de responsabilité. Assume en premier lieu les frais celle qui a rendu nécessaires les mesures par son comportement. Celle qui n'est impliquée qu'en tant que détenteur du site n'assume pas de frais si, même en appliquant le devoir de diligence, elle n'a pas pu avoir connaissance de la pollution.

En application de la LPE, une part de coûts pourrait sur le principe être mise à la charge du Canton au titre de détenteur du site, mais celle-ci serait de toute façon marginale par rapport à la part attribuée au perturbateur par comportement.

Ce n'est toutefois pas la pratique du DDPS puisqu'il a fixé les principes suivants dans sa fiche d'information de juin 2016 « Avant la reddition d'un bien-fonds à son propriétaire ou la remise à l'acheteur civil, le DDPS procède à la totalité des investigations en relation avec la législation sur les sites contaminés et, si nécessaire, aux assainissements ; il règle ensuite le transfert des inscriptions au cadastre et de la responsabilité de l'exécution ainsi que de celle des actes aux autorités civiles compétentes, au moment approprié. Conformément à la loi, les places de tir sont assainies dans la mesure requise pour que l'utilisation usuelle du site soit de nouveau possible. Si un besoin d'assainissement est constaté lors d'investigations techniques, un projet d'assainissement doit être élaboré et soumis pour appréciation et pour approbation à l'autorité compétente (le

Secrétariat général du DDPS). L'OFEV, les services cantonaux spécialisés, les communes et les propriétaires de terrains concernés sont entendus dans le cadre de la procédure concernant l'approbation des plans de constructions militaires (OAPCM). Les plans d'assainissement sont approuvés après l'audition. L'exécution des travaux est accompagnée et documentée par un bureau spécialisé. Les bureaux spécialisés garantissent le respect des dispositions relatives à l'assainissement et à l'élimination du matériel pollué. »

En conclusion, le Conseil d'Etat propose de rejeter le postulat qui lui demande d'effectuer des analyses neutres et sérieuses puisque celles-ci ne relèvent pas de sa compétence et doivent être menées par l'autorité d'exécution qui dans le cas présent est la Confédération. Il s'engage toutefois à veiller à ce qu'il soit associé à la définition des cahiers des charges des études nécessaires et à être informé régulièrement sur les résultats et les mesures prévues.

16 mars 2021