



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de la défense,
de la protection de la population et des sports DDPS

Secrétariat général du DDPS
Territoire et environnement DDPS

13 décembre 2019

Plan sectoriel militaire (PSM)

Rapport explicatif sur la première série de fiches
de coordination (2019)

Table des matières

1	Contexte	3
2	Contenu et établissement de la première série de fiches de coordination	3
2.1	Contenu de la première série de fiches de coordination	3
2.2	Composition des fiches de coordination	4
2.3	Délimitation du contenu	5
3	Procédure	5
3.1	Déroulement de la procédure	5
3.2	Résultats de la procédure de consultation et de participation	6
3.3	Résultats de la seconde consultation des offices	8
3.4	Résultats de la procédure de consultation en vertu de l'art. 20 de l'OAT	9

1 Contexte

Le plan sectoriel militaire (PSM) est un instrument de planification et de coordination de la Confédération au sens de l'art. 13 de la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT)¹. Il fixe les buts et les conditions générales pour les infrastructures militaires et a un caractère contraignant pour les autorités.

Le 8 décembre 2017, le Conseil fédéral a approuvé le programme du PSM 2017. Celui-ci repose sur le concept de stationnement de l'armée de 2013 et garantit au premier chef le maintien des emplacements des sites militaires. Il donne un aperçu des besoins en matière d'infrastructure et d'espace auxquels l'armée sera confrontée ces dix à quinze prochaines années afin d'assurer l'instruction, l'engagement et la logistique. Il fixe les principes à appliquer lors de l'utilisation de l'infrastructure et de la coordination avec les planifications civiles, ainsi que dans le cadre de la protection de l'environnement. Il désigne les sites qu'il considère comme déterminants – à savoir les sites militaires ayant un impact considérable sur le territoire et l'environnement, mais n'étant pas placés sous le sceau du secret – et précise leur utilisation principale et leur durée d'utilisation. Il édicte aussi des instructions sur les biens immobiliers militaires qui ne sont plus nécessaires.

Sur la base du programme du PSM, la partie consacrée aux ouvrages sera retravaillée en tenant compte des précisions et consignes spécifiques à chaque emplacement. Jusqu'à l'approbation des nouvelles fiches de coordination, celles du PSM 2001 et du plan sectoriel des places d'armes et de tir de 1998 restent valables pour les bases aériennes et les places d'armes, de tir ou d'exercice inscrites dans le programme du PSM 2017 ainsi que pour les points de franchissement. Font exception les fiches concernant la base fédérale de Dübendorf et les bases aériennes de Payerne et de Buochs qui, depuis, ont été approuvées par le Conseil fédéral après révision.

De nombreux sites figurant dans le programme du PSM 2017 n'ont pas encore de fiches. De fait, le plan sectoriel des places d'armes et de tir de 1998 ne recense que les 43 principales places de tir et d'exercice, dont certaines de ces dernières sont enregistrées comme faisant partie d'une place d'armes. Des fiches manquent aussi pour les sites logistiques, les centres de recrutement et les installations particulières nouvellement inscrits dans le PSM.

2 Contenu et établissement de la première série de fiches de coordination

2.1 Contenu de la première série de fiches de coordination

La première série de fiches de coordination porte sur onze sites militaires. La plupart de ces fiches doivent être adaptées en fonction des données actuelles sur l'aménagement du territoire.

Concernant les sites logistiques de l'armée, cela s'applique aux quatre sites extérieurs que sont Berthoud, Herbligen, Romont et Sévaz. Après l'approbation du programme du PSM 2017, ces sites sont, pour la première fois, repris dans le PSM, avec l'adjonction de fiches à leur sujet. La surface du

¹ RS 700

site de Romont doit être élargie dans le cadre d'un échange de terrains. Celle de Berthoud doit être agrandie pour pouvoir reprendre les fonctions du site extérieur de Berne. Les fiches des dépôts de carburant de Herbligen et de Sévaz fixent les périmètres de consultation que le DDPS doit déterminer en qualité d'autorité d'exécution pour les installations militaires susceptibles d'accidents, conformément à l'art. 11a de l'ordonnance du 27 février sur les accidents majeurs (OPAM)².

Une nouvelle catégorie a été introduite dans le programme du PSM 2017 : celle des installations particulières. Les fiches concernant les objets de cette catégorie – dont la station au sol de l'aide au commandement de Loèche, le Laboratoire Spiez avec le Centre de compétences NBC-DEMUNEX et l'école d'état-major général de Kriens – doivent aussi être approuvées dans la cadre de la première série de fiches.

La fiche de la place d'exercice de Pollegio figure aussi pour la première fois dans le PSM. Ce site devant en outre être agrandi dans le cadre de deux opérations d'achat et de vente avec le canton du Tessin et AlpTransit Gotthard S.A. (ATG), cela entraîne l'abandon de la place d'exercice de Saleggina.

Enfin, les fiches des places d'armes de Herisau-Gossau, Frauenfeld et Kloten-Bülach doivent être adaptées. Un réaménagement spatial est notamment nécessaire à Kloten-Bülach où le périmètre de la place d'armes doit être réduit au profit de l'allongement prévu des voies de roulement de l'Aéroport de Zurich S.A. (AZSA). Un projet d'agrandissement en plusieurs étapes de la caserne Auenfeld sur la place d'armes de Frauenfeld est prévu, permettant la fermeture d'autres sites et une reconversion civile.

Quant à la place d'exercice de Pollegio et à l'installation particulière de Spiez, la dynamique voulue pour leur principale utilisation doit aussi être prise en compte dans le programme.

2.2 Composition des fiches de coordination

Les fiches de coordination se composent d'un texte et d'une carte. Elles décrivent brièvement les cantons et communes d'implantation des sites concernés, l'utilisation principale de ces derniers selon le programme du PSM et le régime de propriété. La première partie traite du contexte, des utilisations prévues et des éventuelles exigences liées à l'aménagement du territoire. La deuxième contient les dispositions contraignantes pour les autorités (en grisé) sur le but et l'utilisation des sites, leur périmètre et leur infrastructure, ainsi que sur leur raccordement. Dans le cas des sites susceptibles d'accidents, des dispositions s'appliquent en ce qui concerne le périmètre de consultation selon l'art. 11a OPAM. La troisième partie détaille les dispositions. Outre la description de l'infrastructure existante, des renseignements sont aussi fournis sur les grands projets de construction. À des fins de coordination précoce, des informations sont aussi transmises sur des objets de l'inventaire de la Confédération pouvant toucher le périmètre des sites, sur les spécificités d'autres plans sectoriels de la Confédération, sur les surfaces d'assolement (SDA) relevant des inventaires cantonaux, etc. Pour terminer, des explications sont données sur les conditions de raccordement des sites.

² RS 814.012

La carte, dont le contenu est expliqué par une légende, contient les spécifications géographiques des sites qui ont un caractère contraignant pour les autorités, incluant le périmètre des installations, et, pour celles susceptibles d'accidents, le périmètre de consultation selon l'OPAM.

2.3 Délimitation du contenu

Sur certains emplacements, les périmètres de plusieurs sites militaires concernés par le PSM se chevauchent, comme c'est le cas à Frauenfeld où le périmètre de la place d'armes empiète sur celui de la place de tir (fiche n° 20.201) et de deux points de franchissement (Frauenfeld et Frauenfeld ARA, fiches n° 20.702 et 20.703). Ceux-ci ne sont pas inclus dans la fiche de coordination établie pour la place d'armes ; ils sont indiqués dans la rubrique des places de tir ou dans celle des points de franchissement du PSM à titre d'installations indépendantes. Dès lors, ces installations feront aussi l'objet d'une fiche en temps opportun.

3 Procédure

3.1 Déroulement de la procédure

En 2019, après une première consultation fin mars des organes fédéraux représentés à la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire, une autre portant sur les cantons et communes d'implantation des sites fichés s'est déroulée de la fin mai à la fin août. Mi-juin, un communiqué de presse a renseigné le public sur la consultation des cantons et sur la possibilité de participation. La population a reçu une invitation formelle à se prononcer par un avis dans la Feuille fédérale du 18 juin. L'annonce dans les médias cantonaux et communaux de cette possibilité a été déléguée en exclusivité aux cantons.

Dans le cadre de cette consultation et de la participation, tous les cantons, quelques communes et associations ainsi que diverses personnes juridiques se sont prononcés sur les projets de fiches de la première série. Un résumé de la consultation et de la participation ainsi que des adaptations qui en ont résulté dans le PSM se trouve sous ch. 3.2.

Lors de la seconde consultation des offices, qui a eu lieu en octobre, les organes fédéraux ont examiné la concordance du contenu des fiches avec les buts et principes de leur planification sectorielle ainsi que l'existence de contradictions avec les conceptions et plans sectoriels visés à l'art. 13 LAT.

Le 28 octobre, conformément à l'art. 20 de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT)³, quelques cantons ont une fois encore été invités à relever les contradictions qui pourraient éventuellement subsister avec la planification directrice cantonale. Un résumé de cette consultation et des adaptations qui en ont résulté dans le PSM se trouve sous ch. 3.4.

L'approbation de la première série de fiches de coordination du PSM par le Conseil fédéral donne aux conditions générales qu'il renferme sur l'utilisation des diverses installations un caractère contraignant pour les autorités de planification.

³ RS 700.1

L'échéancier, les étapes et le financement de la construction, de la transformation et du démantèlement de biens immobiliers militaires sont déterminés dans la planification immobilière du DDPS, puis adoptés par le Parlement avec un message sur l'armée. Cette planification tient compte des conditions générales et du concept de stationnement fixés par le PSM 2017.

Les procédures d'autorisation pour les constructions et installations militaires s'appliquent selon les dispositions de la loi du 3 février 1995 sur l'armée⁴ et de l'ordonnance du 13 décembre 1999 concernant l'approbation des plans de constructions militaires⁵.

3.2 Résultats de la procédure de consultation et de participation

En général, les fiches de coordination de la première série sont considérées comme une base utile pour la planification cantonale et pour la pondération des intérêts. Ci-après, les avis des cantons, communes et individus sur les fiches de chaque site.

Concernant le site extérieur de Berthoud, la ville éponyme, la conférence régionale de l'Emmental et le canton de Berne ont réitéré leur demande en vue d'une utilisation à moyen voire à long terme du site à des fins civiles ou de la cessation de son exploitation par l'armée. Le plan directeur cantonal définit Berthoud comme zone de développement prioritaire. Selon le plan de stationnement de l'armée, le site de Berthoud doit toutefois continuer d'être exploité sur le long terme, comme cela a été réaffirmé lors de diverses rencontres avec la ville et le canton ainsi que dans le cadre de l'adaptation du plan directeur 2030. C'est pourquoi le programme du PSM 2017 prévoit d'exploiter le site sur une durée supérieure à dix ans. Le DDPS ne peut donc pas répondre favorablement à la demande susmentionnée. Il convient en outre de constater que ce qui figure comme un point établi dans le plan directeur cantonal tient lieu d'information préalable (niveau de coordination) au sens de l'art. 5, al. 2, let. c, OAT ; cela signifie que rien n'a encore été fait pour aboutir à une coordination en termes d'espace et qu'il ne s'agit jusqu'ici que d'une déclaration d'intention unilatérale du canton. Considérant la durée indéterminée de l'exploitation de ce site logistique répertorié dans le PSM, le DDPS est d'avis que le point en question doit être si ce n'est biffé, tout au moins signalé comme n'étant qu'une information préalable. Une rétrogradation du niveau de coordination aboutirait à un différend au sujet de l'utilisation militaire du site et mettrait le PSM en contradiction avec le plan directeur, empêchant ainsi la Confédération de donner son accord. Selon le DDPS, cette situation n'existe pas à l'heure actuelle.

Dans le cadre du projet d'extension de Berthoud, une bonne intégration dans l'architecture locale est un critère qui figure désormais aussi explicitement sur la fiche de coordination correspondante. La zone de protection des eaux est également prise en compte dans le projet de construction et dans la procédure d'approbation des plans militaires. Le site tombant dans le champ d'application de l'OPAM, un périmètre de consultation, selon son art. 11a, doit être défini dans la fiche. Les mesures de sécurité dans les installations susceptibles d'accidents sont régulièrement mises à jour et les installations contrôlées périodiquement.

⁴ RS 510.10

⁵ RS 510.51

Concernant le site extérieur de Herbligen, aucune demande n'a été formulée lors de la procédure. Le DDPS a répondu par écrit aux questions posées par la commune de Herbligen à propos de son dépôt de carburant.

Au sujet de l'installation particulière de Spiez (Laboratoire Spiez / Centre de compétences NBC-DEMUNEX), le DDPS, en accord avec le laboratoire cantonal, a renoncé à désigner un périmètre de consultation dans la fiche de coordination. Conformément à un arrangement antérieur, l'application des dispositions de l'OPAM dans l'installation est assurée par le canton de Berne. Celui-ci, conformément à l'art. 11a, al. 2, de ladite ordonnance, a désigné le domaine attenant à l'installation comme zone susceptible d'encourir une augmentation notable du risque en cas de réalisation de nouvelles constructions et installations.

Quant à l'élargissement du périmètre du site extérieur de Romont, le canton de Fribourg a indiqué qu'aucune pesée des intérêts n'avait été faite en regard de l'aménagement du territoire. La fiche a donc été complétée en ce sens. Selon l'inventaire cantonal, les 3,11 ha à ajouter au périmètre sont des SDA. Ce gain en surface doit permettre de construire des halles ou des aires de stationnement supplémentaires. Le périmètre actuel des installations (détermination) est entouré de SDA. Pour s'avérer judicieuse, une extension de l'installation ne semble possible qu'à proximité immédiate de l'installation existante. Or la surface proposée par la Confédération dans le cadre de l'échange de terrain est également de qualité SDA. Sur demande de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), l'extension du périmètre a vu son niveau de coordination rétrogradé de *coordination en cours* à *orientation préalable*. Pour consolider l'extension du périmètre, des exigences accrues doivent être satisfaites : d'autres emplacements doivent avoir été examinés puis rejetés car inadaptés. De plus, l'implantation imposée et la nécessité d'agrandir l'installation doivent être démontrées. La procédure de modification du niveau de coordination est régie par les dispositions du chap. 6.4.1 du programme du PSM 2017. Pour répondre à un souhait du canton de Fribourg, la fiche a aussi repris une information sur le périmètre archéologique environnant.

À propos du site extérieur de Sévaz, le canton de Fribourg a parlé, dans son plan directeur, de deux secteurs qui se trouvent dans le périmètre de consultation figurant désormais dans la fiche correspondante. Toute planification touchant ce domaine doit être coordonnée avec le DDPS.

Les sites et emplacements militaires servent avant tout à l'armée. Les places d'armes peuvent cependant aussi servir à des fins civiles si cela peut s'accorder avec les activités militaires. C'est ainsi que de nombreux sites militaires sont utilisés pour l'agriculture, servent de zone de loisirs pour la population, d'espace pour de grandes manifestations comme les concerts en plein air et de terrain d'exercice pour les organisations d'intervention d'urgence, ou sont ouverts à diverses associations. Cette politique du partage doit se poursuivre à l'avenir ; c'est ce que signale d'emblée chaque fiche dans sa partie consacrée au contexte, bien que les auteurs aient renoncé à la définir textuellement.

Les fiches de coordination renseignent sur les objets des inventaires fédéraux se trouvant à proximité ou dans le périmètre concerné. Par contre, en accord avec l'ARE, il a sciemment été décidé de renoncer à évoquer les inventaires cantonaux, régionaux et locaux, les domaines de protection des

eaux ou les captages d'eau potable. Ceux-ci sont évidemment pris en compte dans la procédure d'approbation des plans militaires.

Les explications sur la place d'exercice de Pollegio mentionnent que la construction du module destiné à l'instruction théorique et à la subsistance de la troupe est prévue. Le canton du Tessin a connaissance d'un projet alternatif prévoyant un bâtiment pouvant héberger près de 150 personnes. L'état actuel de la planification ne permet aucune déclaration définitive sur l'emplacement ou le type du nouveau bâtiment, d'où l'adaptation des explications dans la fiche de coordination. Du point de vue de l'édification des bâtiments et de l'utilisation du site par l'armée, le DDPS est conscient que les mesures de substitution et de valorisation appliquées par ATG dans le cadre du projet du tunnel de base du Gothard (SDA, haies, rangées d'arbres, cours d'eau, montjoies, etc.) visent un effet sur le long terme et doivent donc être maintenues autant que possible, c'est pourquoi elles sont reprises dans le programme *Nature, paysage, armée* (NPA), avec les autres valeurs de la protection de la nature et du paysage. Le respect de ces valeurs s'inscrit dans la droite ligne du programme du PSM et de celui du NPA pour cette place d'exercice. Le cas échéant, les obligations de maintenance et d'entretien liées à ces mesures devront être convenues contractuellement dans le cadre du transfert de propriété entre ATG et armasuisse Immobilier.

L'information du canton du Valais selon laquelle des SDA se trouvent dans le périmètre de l'installation particulière de Loèche (station au sol de l'aide au commandement) figure sur la fiche de coordination.

Le périmètre de la place d'armes de Kloten-Bülach a été modifié sur la base des données du canton de Zurich et de l'AZSA. Désormais, les surfaces incluses dans ce périmètre qui servent à la concrétisation des mesures de valorisation écologique dans le cadre du projet d'allongement des voies de roulement de l'aéroport voient leur utilisation par l'armée limitée dans le temps. Selon un concept d'application commun à l'AZSA et au DDPS, la place d'armes ne disposera plus de ces surfaces à compter de 2028, lesquelles deviendront alors la propriété de l'AZSA. Quant au bref blocage des liaisons routières militaires au sein de la place d'armes que provoqueront les travaux de construction de l'AZSA, le DDPS estime que cela ne nécessite aucune remarque dans la fiche de coordination. Ces perturbations incontournables doivent être discutées et convenues avec le DDPS ou la place d'armes au moment opportun. Le tracé de la route militaire de liaison entre les casernes de Kloten et de Bülach longera, pour une bonne part, l'autoroute. La préservation de la zone de loisirs voulue par la commune de Winkel est déjà prise en compte autant que possible, d'où un complément d'information dans la fiche.

3.3 Résultats de la seconde consultation des offices

Vu les résultats de la seconde consultation des offices, de petites adaptations ont été apportées à trois fiches de coordination. Sur celle du site de Berthoud, il a fallu procéder à une adaptation au lieu d'une mise à jour pour déterminer le périmètre qui relève actuellement de la coordination en cours. Pour le site de Romont, il est expressément souligné que le projet de pose de la rampe de chargement pour chars doit être coordonné en temps opportun avec les CFF. Enfin, la fiche de la

places d'armes de Kloten-Bülach mentionne explicitement la ligne souterraine du chemin de fer dans le domaine du terrain d'instruction de Holberg – avec la consigne de coordonner les éventuels projets de constructions militaires dans ce secteur. Des précisions marginales d'ordre rédactionnel ont aussi été apportées à diverses fiches.

Certaines demandes de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) et de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) n'ont, par contre, pas été prises en compte. Celles de l'OFEV concernaient le projet d'agrandissement du site de Berthoud et étaient déjà entièrement reprises comme conditions dans l'approbation des plans militaires du 3 octobre 2019. Il s'est donc avéré inutile de les répéter sur la fiche, d'autant que l'échelon ne leur correspond pas. Seul l'avis sur le dépôt de carburant, qui, dans le cadre du projet d'agrandissement, devra être réinstallé en dehors de la zone de protection des eaux, a été inscrit sur la fiche, avec renvoi à ladite approbation des plans militaires. En accord avec l'ARE, la demande de l'OFEN de mentionner les régions à potentiel éolien visées par la Conception énergie éolienne et les régions productrices d'énergie éolienne visées par les plans directeurs cantonaux a aussi été rejetée. Les périmètres militaires sont exclus des régions à potentiel éolien. Les régions productrices d'énergie éolienne et les sites et activités militaires ont déjà été accordés suite aux consultations des offices. Dans ce contexte, leur mention dans les fiches n'apporterait rien. La question d'éventuels intérêts divergents autour des canalisations et des périmètres figurant dans le PSM ou des activités militaires, également soulevée par l'OFEN, est prise en compte dans l'optique des autres séries de fiches et sera traitée si nécessaire lors d'une table ronde.

Concernant l'actuelle première série de fiches de coordination du PSM, il ne subsiste plus aucun point d'achoppement avec les organes fédéraux consultés.

3.4 Résultats de la procédure de consultation en vertu de l'art. 20 OAT

Dans le cadre de la procédure de consultation visée à l'art. 19 OAT, les cantons ont été invités à relever les éventuelles contradictions avec les plans directeurs cantonaux, conformément à l'art. 20 OAT, ou à faire état de toute absence de contradictions. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de St-Gall, de Thurgovie, du Tessin et du Valais ont expressément confirmé qu'il n'existait aucune contradiction avec leurs plans directeurs respectifs. Puisque ni la procédure de consultation et de participation ni la seconde consultation des offices qui a suivi – lesquelles auraient pu déboucher sur la découverte de contradictions avec ces plans directeurs cantonaux – n'ont entraîné d'adaptation des fiches concernées, il a été décidé de renoncer à consulter une fois encore ces cantons en vertu de l'art. 20 OAT.

Les cantons de Berne, de Fribourg, de Lucerne, de Zoug et de Zurich, qui, en application de l'art. 20 OAT, ont relevé des contradictions ou n'ont en tout cas pas constaté expressément l'absence de toute contradiction, ont été invités, le 28 octobre 2019, à transmettre une fois encore leur avis, toujours en application de cette même disposition.

Les cantons de Lucerne et de Zurich n'ont pas constaté de contradictions. Le canton de Fribourg n'a pas non plus relevé de contradictions avec son plan directeur, mais a proposé que des contacts soient établis pour aborder deux projets de son plan directeur qui sont concernés par le domaine de

consultation de la fiche du site de Sévaz. Le DDPS prendra contact avec le canton à ce sujet. Sur demande du canton de Berne, la fiche du site de Berthoud a été complétée de façon que les possibilités d'accorder les divers objectifs d'utilisation soient clarifiées afin d'écarter tout différend relatif à l'aménagement du territoire (cf. ch. 3.2, § 2). La fiche du site extérieur de Rotkreuz a été retirée de la première série de fiches de coordination car d'autres entretiens de coordination avec le canton de Zoug sont nécessaires avant son adoption.