

## **LES DROITS DE LA NATURE DANS LES DOMAINES MILITAIRES**

Stanislas Horvat<sup>1</sup>, assistant à la Faculté de droit de la Vrije Universiteit Brussel, avocat au Barreau de Bruxelles

### **RÉSUMÉ**

La situation de la nature sous le régime militaire est ambiguë: protégée et en danger constant. La spécificité des domaines militaires (interdictions d'accès) en a fait de véritables sanctuaires naturels, mais également des zones de danger pour l'environnement (décharges d'armements périmés, cimetières de véhicules déclassés, etc.) Les impératifs militaires permettent en effet de déroger au principe de l'application de lois sur l'environnement dans les zones militaires.

### **ABSTRACT**

Nature's situation under a military regime is ambiguous: protected, yet in constant danger. The nature of military properties (no trespassing zones) has created real natural sanctuaries, but also danger zones for the environment (discharge of unexploded ammunition, burying grounds of

---

<sup>1</sup> En remerciant Monsieur Peter Symens de l'a.s.b.l. Natuurreservaten et le Capitaine Pierre-Jean Henrottin, inspecteur de l'environnement à l'État-major général des Forces armées belges, pour leurs précieuses informations.

obsolete vehicles, etc.). Military imperatives actually allow for environmental laws to be ignored in military zones.

## INTRODUCTION

### Un problème actuel et universel

Les exercices militaires font régulièrement la une dans la presse. Les exercices de tir de l'artillerie dans des domaines composés bien souvent de lande à bruyère provoquent régulièrement des incendies ravageant des dizaines d'hectares de bruyère. Il en va de même pour les exercices de tir de mitrailleuses, de lancement de grenades ou de grenades fumigènes, les exercices aériens avec tirs de missiles, ou encore les exercices de troupes d'infanterie. Les engins à chenilles détruisent tout sous leur passage. Le sous-sol des sites militaires est souvent pollué par des huiles usagées, des engins déclassés enfouis, des matériaux nuisibles ou encore des engins explosifs, reliquats des guerres.

Le problème est matière à discussion. Alors qu'auparavant, les forces armées avaient toujours été soutenues par une majeure partie de la population, l'absence de guerres en Occident depuis plus de cinquante ans et la chute du rideau de fer font que ces mêmes forces armées sont actuellement sous les projecteurs d'une opinion publique critique à leur égard. Des incidents dans plusieurs pays, que ce soit à l'occasion de l'exécution de missions au profit de l'ONU<sup>2</sup>, ou au sein des unités dans leurs bâtiments mêmes<sup>3</sup> ont fortement terni l'image de marque des militaires. Ceux-ci se retrouvent donc de plus en plus sous les feux de la presse, des politiques, des mouvements d'opinion divers, et tout incident déchaîne des débats passionnés entre partisans et opposants<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Par exemple le trafic de marchandises par des militaires de l'UNPROFOR en Bosnie-Herzégovine, les violences et voies de fait sur des civils rwandais et somaliens par des militaires de l'UNAMIR et de l'UNSOM, ou encore les menaces et même homicides par des militaires de ces différentes opérations de l'ONU sur des hommes de leur propre unité.

<sup>3</sup> Par exemple les faits de racisme ou «d'initiation» dans des unités de marinières ou de paracommandos.

<sup>4</sup> En avril 1997, des exercices de tir, ayant provoqué un incendie important dans le

Cette même tendance négative se ressent en matière de protection de la nature. Chaque décision militaire est soumise à de vives critiques de politiques et de mouvements de protection de la nature. Les militaires, en cette matière, n'ont pas vraiment beaucoup de liberté de manœuvre: les terrains d'exercice leur sont imposés depuis des années, le programme des exercices et des manœuvres est établi depuis des mois, voire des années (surtout au niveau international), les mouvements de troupes sont très coûteux et demandent une organisation logistique tellement vaste qu'ils ne peuvent pratiquement être remis, les engagements envers des organismes internationaux, tels que l'OTAN et l'EUROCORPS, doivent être respectés - car il y va de la crédibilité du pays envers les organisations internationales - et surtout, les militaires ne sont que les exécutants des décisions imposées par leur gouvernement, mais ils doivent pouvoir y donner suite, donc y être préparés. De sorte que, une fois des programmes d'entraînement établis, surtout dans le cadre de manœuvres conjointes avec d'autres pays, il est extrêmement difficile de les annuler.

La cohabitation entre les militaires et leur environnement, particulièrement dans une matière aussi sensible que la nature, n'est pas aisée. En raison de leur mission de défense de la Nation, les forces armées sont amenées à devoir considérer certains besoins liés à l'opérationnalité et à la sécurité militaire comme totalement prioritaires. Dans ce cadre, le législateur a souvent conféré aux forces armées certaines prérogatives, de sorte que les domaines militaires disposent d'un statut juridique particulier qui ne les oblige pas à tenir compte des mêmes prescriptions que les civils, en particulier en matière d'environnement.

Mais de là à prétendre que les militaires ne seraient nullement tenus de respecter quelconques prescriptions légales, que la nature serait hors-la-loi, ne tient pas compte des réalités actuelles. La qualification de «nature-objet»<sup>5</sup> pouvait certes être accordée à juste titre à cette nature jusqu'à quelques dizaines d'années, mais cela est de moins en moins le cas actuellement en Occident, du moins en temps de paix. La dualité «nature» et

---

domaine militaire de Helchteren et ravagé des hectares de lande, ont mené à une interpellation du ministre régional de l'environnement dans le Parlement régional flamand (Question du parlementaire flamand B. Tobback, *Questions et réponses du Parlement flamand*, session plénière n° 39 du 30 avril 1997, p. 26-28).

<sup>5</sup> Voir : François Ost, *La nature hors la loi. L'écologie à l'épreuve du droit*, 1995, La Découverte, Paris.

«loi»<sup>6</sup> est en évolution constante, cette dialectique subit forcément les aléas de la situation politique mondiale.

Si, en Occident, on peut actuellement estimer la qualification de «nature-projet»<sup>7</sup> comme quasi acquise, une situation de guerre, et en particulier de guerre totale, anéantirait tout «projet»: la *Realpolitik* l'emporterait sur toute vision de préservation de la nature. Le général prussien von Moltke ne dit-il pas à juste titre que la première victime de la guerre est le bon sens? Un nombre de conventions contiennent certes des dispositions qui seraient applicables à la nature<sup>8</sup>, mais qui se souciera de cette dernière, dans des conditions de guerre<sup>9</sup>?

La présente contribution néanmoins ne traitera pas des conditions de guerre. Elle abordera les thèmes du congrès, «la nature» et «la loi», séparément: la nature, ou la relation entre militaires et nature, et la loi, ou les rapports entre militaires et lois environnementales en Belgique. L'objectif de la présente contribution n'est pas d'apporter une solution; cela est l'affaire des politiques. Elle veut seulement analyser une situation, la décrire, en abordant les problèmes des deux points de vue : celui des militaires et celui «de la nature». Parfois ces points de vue ne sont pas aussi diamétralement opposés que d'aucuns le croient; une certaine cohabitation, pour ne pas dire une cohabitation certaine, n'est pas impossible.

---

<sup>6</sup> Qui est précisément le thème du Congrès dont le présent ouvrage est le résultat.

<sup>7</sup> Voir : Ost, *op.cit.*

<sup>8</sup> Voir à ce sujet la contribution du Major BEM Ir Jean-Luc Dabe à la journée d'études du séminaire de droit pénal militaire et du droit de la guerre du 19 janvier 1996, consacrée à *la protection de l'environnement naturel durant les conflits armés* (Institut Royal Supérieur de Défense de Bruxelles).

<sup>9</sup> Quels droits aura la nature, qui n'est pas partie en justice? François Ost (*op.cit.*) cite l'exemple des «arbres plaideurs», une idée lancée en 1972 par un juriste américain, pour dénoncer la crise écologique - qui serait constante en temps de guerre.

## **1. LA NATURE, OU LA RELATION ENTRE NATURE ET MILITAIRES**

### **1.1 La nature victime, ou les problèmes particuliers des domaines militaires**

De tout temps, les armées ont eu besoin de terrains d'entraînement: sans entraînement, on ne fait pas de soldats et sans soldats, on ne fait pas de guerre. L'arrivée de technologies et d'armements plus diversifiés ont mené à la recherche de terrains plus diversifiés, où il est possible de simuler toutes les situations de guerre. Depuis le siècle dernier surtout, de vastes domaines, de plus en plus diversifiés, ont été attribués aux militaires dans cette optique. En effet, les plaines de manœuvres, les mers territoriales, l'espace aérien doivent permettre à plusieurs forces et à plusieurs armes de s'entraîner: l'artillerie, l'infanterie, les unités de transport et de transmission, les unités blindées, les avions de chasse, les avions de transport de troupes et de matériel, les dragueurs de mines, les unités de secours en mer, ... tous ont *leurs* techniques d'opération. Chacune de ces forces et de ces armes doit donc disposer de ses «terrains» d'entraînement appropriés.

Au niveau de la force terrestre, chaque arme a des nécessités particulières qu'il faut tenter de réunir en une seule zone: il est en effet matériellement impossible de s'accaparer de zones distinctes pour chacune des armes. En outre, ce serait fort peu utile, puisque cela créerait un univers irréel pour les soldats devant s'y entraîner. Le plus souvent, on retrouve donc des voies sablonneuses pour la progression des chars, des plaines pour les fosses ou les tranchées des fusiliers et les exercices d'orientation et de champs de tir, des zones boisées pour les bivouacs et la progression tactique de patrouilles et les exercices de ratissage, outre les installations militaires: bâtiments, canalisations, routes de béton, voies coupe-feu, réservoirs d'eau, etc. Mais cette richesse et cette diversité n'ont d'intérêt que dans la mesure où ces zones peuvent servir les desseins de l'armée.

Et ces desseins, c'est-à-dire l'exécution d'exercices, affectent l'équilibre naturel de ces zones. Les exercices intensifs, surtout les formations des appelés, soutenus d'importants mouvements de troupes blindées, ont provoqué une érosion importante du sol: érosion par le mouvement des chenilles, par le passage de véhicules, par le creusement de tranchées et de trous de fusiliers. L'infrastructure militaire nécessaire à l'hébergement et à la formation de ces appelés a souvent mené à des baisses

de niveau des eaux de surface et des eaux souterraines et à une pollution de celles-ci. D'autre part, ces exercices causent également une surcharge de nuisance sonore: le bruit des chars et des véhicules tout terrain (surtout ceux pourvus de chenilles), des hélicoptères, des avions de chasse, des navires, des tirs d'artillerie, de mitrailleuses, d'armes automatiques, de grenades, de *thunderflashes*, etc. menacent la survie de certaines espèces d'animaux vivant dans ces zones d'entraînement.

Les exercices de tir d'artillerie ou de grenades sont également fort dévastateurs de la nature. Outre les conséquences des explosions, le risque d'incendies intempestifs, la nuisance sonore, la gestion du terrain également est fort dévastatrice. En effet, la présence d'obus non explosés sur les terrains de tir d'artillerie empêchant toute gestion machinale, le danger d'explosion étant trop grand, on procède régulièrement au brûlage du terrain: la température du feu (300° C) est effectivement trop peu élevée pour provoquer l'ignition de la munition, mais suffisante pour brûler les plantes devenues trop hautes, de sorte à provoquer une régénération de plantes basses. Pour ce type de gestion et donc pour ce type d'exercice, les plaines de bruyère sont les plus appropriées, car leur brûlage n'empêche pas la régénération de la flore. Malheureusement, les terrains étant utilisés de façon maximale, il ne reste que quelques semaines par an qui ne sont pas vouées au tir et qui permettent de procéder à la gestion des terrains. Le brûlage doit donc se faire sur une période très courte, de sorte que les incendies sont allumés simultanément sur la majeure partie du terrain. Ce procédé, s'il n'affecte pas la flore, n'est malheureusement pas sans conséquences sur la faune car il ne permet pas aux reptiles et insectes de se déplacer en temps utile pour échapper aux flammes.

Sur les aéroports militaires se pose le problème de la présence d'oiseaux, qui mettent en péril la sécurité aérienne. Le 15 juillet 1996, une collision d'un Hercules C130 de la force aérienne belge et d'une volée d'oiseaux sur l'aéroport militaire d'Eindhoven coûta la vie à 38 personnes. On essaie donc de limiter au maximum la présence d'oiseaux aux abords des pistes d'atterrissage. Les gestionnaires des aéroports - tant militaires que civils, d'ailleurs - ont donc appliqué le dépérissement des gazons le long des pistes d'atterrissage en vue de rendre cette zone peu attrayante pour les oiseaux, puisqu'ils n'y trouveront plus de nourriture. D'où un environnement peu varié et profondément terne: des zones d'atterrissage bordées de grandes pelouses rasées.

Tant en temps de guerre qu'en temps de paix, la nature a fortement souffert de la pollution par les militaires. Les huiles usagées étaient fréquemment versées dans le sous-sol, des carcasses de véhicules étaient ensevelies sous la terre, toutes sortes de matériaux usés étaient stockés dans des bunkers déclassés ou immergés dans des plans d'eau, pour ne citer que quelques exemples du temps de paix. Des bâtiments et des complexes souterrains contenaient ou contiennent des matières toxiques ou nocives<sup>10</sup>.

D'autre part, des centaines de tonnes de matériel explosif sont restées enfouies dans le sol ou dans des stocks militaires à la suite de conflits. En Belgique, des tonnes de bombes de gaz toxiques se trouvent entreposées dans les Flandres, théâtre de guerre durant les deux conflits mondiaux. Pendant quelques dizaines d'années, des immersions ont pu se faire en mer, dans les eaux territoriales françaises (dans le Golfe de Gascogne), mais depuis les années 70, les autorités françaises ont refusé d'accorder de nouvelles autorisations. La Belgique a donc dû stocker ces bombes qui apparaissent régulièrement dans les champs des Flandres, dans les domaines militaires. On estime le nombre de projectiles chimiques ou explosifs apportés au front de l'Yser durant la Première Guerre mondiale à près de 500 millions d'unités. Près de 30 % de ces projectiles se trouveraient encore dans le sol ou auraient été récupérés et seraient stockés dans les dépôts militaires en attendant d'être démantelés. À l'heure actuelle, on récupère encore annuellement près de 350 tonnes de projectiles enfouis dans le sol. Le service de déminage des Forces armées belges a construit une installation de démantèlement d'engins chimiques et explosifs, mais à un rythme d'une vingtaine d'obus par jour, il faudra des décennies pour démanteler ces engins<sup>11</sup>.

En outre, quelle destination peut-on donner aux domaines militaires si ceux-ci sont «démilitarisés»: peut-on prendre le risque de laisser des promeneurs, des entrepreneurs, des enfants, creuser dans pareils sous-sols

---

<sup>10</sup> Ainsi, la base du Cannerberg à Maastricht (Pays-Bas), abandonnée par l'OTAN en 1992, s'est révélée contenir de l'amiante en quantités énormes (*Knack*, no 9, 25.02.1998, p. 30-36). Son élimination posera des problèmes incontournables pour l'environnement humain. Un problème similaire se pose pour la gestion des engins nucléaires de l'ancienne Union soviétique: la situation des bases militaires et navales, en particulier des sous-marins nucléaires, forme une menace permanente pour le globe entier.

<sup>11</sup> Le capitaine-commandant Michel Lambrechts du service de déminage des forces armées belges, dans le journal *De Morgen*, 06.05.1998.

dont on ne connaît pas le contenu<sup>12</sup>? Des dizaines d'enfants ont été mutilés dans le passé, en jouant dans les bunkers de l'Atlantik Wall, dans les dunes de la côte belge. Un problème qui est mondial par ailleurs: au Cambodge, il y aurait encore près de 4 millions de mines et 28 millions d'autres engins non explosés enfouis dans le sol, à travers le pays. Au niveau mondial, on estime le nombre de mines enfouies à environ 110 millions d'unités. Chaque année, quelques 15 000 civils sont tués ou mutilés par une mine. Toutes les trente minutes, quelque part dans le monde, une personne est victime d'une mine<sup>13</sup>.

## 1.2 La nature gagnante

La nature a souffert, et souffre certainement encore, de la présence des militaires. Dans les domaines militaires, l'infrastructure et l'organisation générale ayant, dans le passé du moins, toujours été purement «militaro-fonctionnelles». Leur gestion et aménagement visaient une fonction technique, dont la ligne directrice était l'ordre, la propreté, mais certes pas la biodiversité ou autres.

Mais force est de constater que sans les militaires, des milliers d'hectares de terrain auraient certainement été sacrifiés à l'agriculture ou à la construction, ce qui n'aurait pas nécessairement mieux servi la nature, loin s'en faut! À l'origine, l'implantation de domaines militaires ne tenait effectivement nullement compte de la valeur naturelle de ces zones: il y avait suffisamment de nature en dehors des zones militaires. Et, en raison des nécessités des soldats, on choisit surtout des terrains secs et variés, donc sans beaucoup de valeur pour l'agriculture. Si ces terrains n'avaient pas été confiés aux militaires, ils seraient devenus terrains d'agriculture avec l'amélioration des techniques et des engrais - avec toutes les conséquences négatives que cette activité entraîne pour l'environnement, en particulier le problème actuellement grandissant du lisier - ou ils auraient été perdus à la construction croissante d'habitations.

---

<sup>12</sup> En 1996, la base de Brustem de la Force aérienne belge fut fermée suite aux restructurations au sein des forces armées. Malgré sa réaffectation en 1996 - en zones industrielle, résidentielle et agricole - le terrain est à ce jour demeuré inchangé : aucune firme n'ose procéder à des forages en raison de la présence probable d'explosifs dans le sol, datant de la Deuxième Guerre mondiale, ainsi que de celle de citernes souterraines de kérosène (*Knack*, 25.02.1998, 31).

<sup>13</sup> *Knack*, 28.10.1998, p. 40.



Par ailleurs, les autorités militaires se sont rendu compte petit à petit qu'une politique de délaissement des terrains n'était propice ni aux militaires ni à la nature. Un terrain sablonneux ou boueux, sans végétation et sans boisement n'est en effet pas approprié pour les exercices de la force terrestre. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, il faut une diversité de végétation pour permettre à toutes les armes de s'entraîner. Et les militaires ont donc opté, pour autant que ce soit encore possible, de préserver, voire de réinstaurer la diversité naturelle dans les zones militaires. De vastes zones sont devenues interdites à tout véhicule ou même à tout piéton. D'autres ont un accès limité, d'autres encore ne sont accessibles que pendant certaines périodes de l'année<sup>14</sup>.

D'autre part, l'utilisation par les militaires telle qu'ils le font inconsciemment depuis des décennies, est également porteuse de résultats favorables au développement de la nature. Ainsi, les zones de sécurité des terrains de tir (et souvent également les terrains mêmes) et les dépôts, souvent de grands complexes, où ne viennent que rarement les soldats, ont une intensité d'utilisation très basse et permettent donc l'évolution de la faune et de la flore dans des circonstances assez propices. Le brûlage des terrains crée une faune et une flore différentes de celles des terrains laissés à l'abandon ou soumis à un autre type de gestion, mais il ne détruit pas la nature en tant que telle. Si la présence de volées d'oiseaux est freinée maximale en rasant l'herbe, cette technique n'a pas que des aspects négatifs pour la population ornithologique car la coupe de l'herbe même attire aussi d'autres oiseaux. Dans nombre de cas, on procède même - par nécessité opérationnelle! - à la pousse d'herbe longue car ainsi les oiseaux ne peuvent plus apercevoir les proies et ne sont pas tentés de s'aventurer dans cette herbe longue, par un sentiment d'insécurité. Cela permet à d'autres sortes d'animaux de s'installer dans ce nouveau biotope, dont certains types d'oiseaux plus petits et plus solitaires (sans grand danger pour l'aéronautique). Dans d'autres cas, on fit proliférer la lande de bruyère (la population ornithologique y est très peu élevée), où d'autres formes de faune et de flore paraissent<sup>15</sup>. Les forêts et les bois, en raison d'exercices différenciés, se sont retrouvés différenciés également. Souvent les zones boisées sont entrecoupées de terrains ouverts, nécessaires pour les vues de

---

<sup>14</sup> Voir ci-après: la «nature-projet».

<sup>15</sup> A. Dekker et L. Buurma. *Natuurlijk graslandbeheer ten dienste van de vliegveiligheid*, in: Informatie-en Kenniscentrum Natuurbeheer, *Bosbouwvoorlichting*, n° 1, janvier 1998, 11-13

distance, pour les progressions tactiques, pour les champs de tir. D'autres zones sont touffues pour servir de zones de regroupements tactiques et de zones de bivouac. D'autres zones, longeant les zones de tir ou d'autres zones dangereuses, ont une fonction de sécurité. Cette diversité est souvent bien plus riche que celle que nous retrouvons dans les zones naturelles aménagées, où l'on tient compte surtout des possibilités de gestion bien plus que de la diversité. Par la suite, les bois ou forêts n'ayant plus subi d'interventions de l'homme depuis une durée plus longue - et il y en a beaucoup dans les vastes domaines militaires - évoluent vers une situation analogue à celle de la réserve naturelle.

Bref, la nature rentre également gagnante de cette situation hybride, ce qui se manifeste dans le fait que la plupart des domaines militaires, en Belgique, sont repris sur la carte des zones naturelles d'importance et que plusieurs domaines tombent sous la directive européenne des zones ornithologiques.

Les militaires au secours de la nature? C'est certainement une thèse un peu extrême. Mais il s'agit certes d'une symbiose profitable aux deux parties.

### **1.3 La «nature-projet»**

Dans la pratique, les autorités militaires deviennent de plus en plus conscientes de la valeur de la nature qui leur est confiée. Non seulement remettent-elles progressivement les quartiers (souvent vétustes) en état, conformément à la législation environnementale, mais en outre, elles tentent de limiter les mouvements de troupes. Depuis la chute du Mur de Berlin, les armées ont été réduites en nombre, plusieurs pays ont supprimé le service militaire<sup>16</sup>, de sorte que les nécessités sont amoindries. Et les mesures au profit de la nature deviennent la règle.

De plus en plus de routes et de zones d'exercices sont fermées. Les mouvements ne peuvent plus se faire que sur certaines routes, limitées en

---

<sup>16</sup> En Belgique, la suppression du service militaire date de 1994.

nombre. Il a été décrété une interdiction de quitter les routes ou les terrains balisés (quoique cela ne serait pas toujours négatif, comme nous l'avons mentionné plus haut, pour autant que ces passages ne soient pas systématiques et pas avec des véhicules pourvus de chenilles). Les soldats reçoivent actuellement des cartes d'état-major pourvues de signes délimitant les zones d'exercices et les zones interdites pour les différents types d'exercices. Sur le terrain même, des panneaux de signalisation précisent quels types d'exercices peuvent y être effectués. Certaines zones sont fermées de façon définitive afin de permettre une reprise durable de la nature.

L'accès aux zones est interdit pendant la période de procréation pour permettre, par exemple, aux oiseaux de nicher. Les exercices de tir de la force navale sont réglementés pendant la période de procréation de certains animaux marins<sup>17</sup>. Les anciens forts et bunkers sont des lieux de prédilection des chauves-souris, et ne sont donc pas démolis, même s'ils ne sont plus d'aucune utilité opérationnelle.

Actuellement, près de 90 % des terrains militaires se retrouvent dans les zones protégées par les plans de l'environnement nationaux, aussi bien en Belgique, qu'aux Pays-Bas et que dans bon nombre d'autres pays qui ont procédé à l'élaboration de plans de la nature. Cela démontre la richesse naturelle de ces terrains.

On tente actuellement - dans plusieurs pays d'ailleurs - de conserver et «d'exploiter» cette richesse en créant une symbiose plus large avec cet environnement: préserver les valeurs naturelles présentes (par exemple en implantant les nouvelles constructions dans des zones peu sensibles), les préserver d'atteintes par les exercices militaires en déplaçant ces derniers, rétablir des parties de terrain déperies, voire aménager de nouvelles parties de nature en les créant artificiellement (plantations nouvelles); d'autre part, avec la culture des terrains: des agriculteurs sont autorisés à labourer la terre, des bergers peuvent y faire paître leurs troupeaux, des déboiseurs viennent y couper du bois, etc. Il existe des accords avec les services de l'Administration des forêts pour la gestion des forêts, avec des organisations de chasseurs pour des concessions de chasse. Des scientifiques, des services universitaires, des associations naturalistes, des étudiants en géologie,

---

<sup>17</sup> Ainsi aux Pays-Bas, la Marine Royale doit respecter certaines prescriptions pendant la période de procréation des phoques.

biologie, etc. peuvent effectuer des recherches dans les domaines militaires. Les domaines militaires deviennent de fait de moins en moins «militaires».

En Belgique, un accord de coopération entre les différents gouvernements devrait d'ailleurs être signé incessamment<sup>18</sup> en vue d'élaborer une politique active de préservation de la nature dans les domaines militaires ayant une valeur biologique importante. L'accord<sup>19</sup>, qui est basé sur l'application volontaire - car il est impossible d'imposer des obligations légales aux autorités militaires - comprend une analyse des nécessités militaires et des autres fonctions possibles (récréation, chasse, agriculture, captage d'eau, etc.). Le ministère de la Défense dressera une liste des domaines militaires comportant des habitats naturels, des écosystèmes ou des environnements de valeur écologique importante. En fonction de cette analyse sera établie une carte des domaines militaires reprenant les zones «réservées» aux militaires et celles «interdites» ou partiellement «interdites». L'objectif de l'accord est d'associer les organisations de protection de la nature et les administrations compétentes en matière d'environnement à la gestion des zones de valeur écologique au sein des domaines militaires. Ces zones seraient d'ailleurs reconnues comme réserves naturelles - et donc protégées légalement comme telles - tant que des nécessités militaires urgentes n'affecteraient pas la destination des zones visées. L'armée, cette grande muette, n'est donc pas toujours insensible...

## **2. LA LOI: LA SITUATION PARTICULIÈRE DES TERRAINS MILITAIRES EN BELGIQUE**

La Belgique est un état fédéral (récent). Les structures de l'État confèrent la défense nationale, et donc la gestion des domaines militaires, à l'entité fédérale, alors que les compétences en matière d'environnement et d'urbanisme sont attribuées aux régions fédérées. En principe, les normes des Régions sont d'application également sur les domaines militaires, comme toute législation de quelque autorité qu'elle émane. Mais les autorités militaires peuvent déroger de ces lois en raison d'impératifs militaires.

---

<sup>18</sup> La signature de l'accord est prévue pour la fin de l'année 1998.

<sup>19</sup> L'accord de coopération comprend en fait trois accords se rapportant chacun à une matière distincte se rapportant à la nature: la gestion des forêts et des zones naturelles, la lutte contre les incendies et la préservation de la nature.

Cette situation est un héritage de la période napoléonienne: deux décrets révolutionnaires et impériaux français de 1791 et 1811 précisent que la législation est d'application dans les domaines militaires *sauf* lorsque les autorités militaires jugent qu'elle ne peut être d'application en raison de nécessités militaires.

Le texte de loi de base déterminant le statut des domaines militaires est celui du décret des 8-10 juillet 1791 concernant la conservation des places de guerre et postes militaires, la police des fortifications et autres objets qui y sont relatifs, et plus particulièrement l'article 14 du titre II :

*Dans tous les objets qui ne concerneront que le service purement militaire, tels que la défense de la place, la garde et la conservation des établissements et effets militaires [...], l'autorité militaire sera absolument indépendante du pouvoir civil.*

et l'article 5 du titre IV :

*Le Ministre de la Guerre devenant responsable du bon emploi et de la conservation des établissements et bâtiments militaires [...], les corps administratifs ne pourront en aucun cas en disposer ni s'immiscer dans leur manutention [...]*

auxquels il faut ajouter l'article 68 du décret du 24 décembre 1811 relatif à l'organisation et au service des États-majors des places :

*Nul ne peut pénétrer sans l'autorisation du commandant d'arme dans l'intérieur des bâtiments et établissements militaires et des terrains clos qui en dépendent [...]. En conséquence, les officiers de police civile et judiciaire s'adresseront, pour la poursuite des délits ordinaires, au commandant d'arme, qui prendra de suite, et de concert avec eux, les mesures nécessaires [...].*

Cela signifie concrètement que l'accès aux domaines militaires des agents civils chargés de mission de police est soumis à l'autorisation préalable de l'autorité militaire qui décidera des mesures à prendre. Les agents de l'Administration ne pourront donc pas inspecter les quartiers militaires (sauf moyennant l'autorisation formelle de l'État-major des Forces

armées)<sup>20</sup>. Il y va de même pour les transports militaires, par exemple de produits ADR.

Cela ne signifie pas pour autant qu'aucune loi ne serait respectée par les militaires: les articles 60 et 69 du décret de 1811 désignent explicitement les autorités militaires pour veiller au respect des lois :

*Article 60 : Le commandant d'arme [...] veille en personne et par les officiers de son état-major, à l'exécution des lois, ordonnances et règlements [...]*

*Article 69 : Le commandant d'arme veille [...] à ce qu'aucune partie du terrain militaire ne devienne un lieu d'asile pour le crime et le désordre [...].*

Les lois «civiles» sont donc bien d'application dans les domaines militaires et l'autorité militaire est même responsable de son application (moyennant les restrictions imposées par le décret de 1791). L'arrêté royal du 19 décembre 1989 concernant l'organisation de l'État-major général charge explicitement le Chef de l'État-major général de contrôler l'application des prescriptions légales et réglementaires<sup>21</sup>.

Mais tenant compte du statut particulier des forces armées, l'application des lois peut se faire d'une façon différente de celle qui est suivie par les citoyens ou par les administrations civiles. En effet, l'État-major des Forces armées a décidé d'appliquer scrupuleusement le volet technique de la législation (les normes de pollution, l'interdiction de rejet d'huiles usagées dans le sous-sol, etc.), mais de gérer de façon interne les prescriptions administratives (les demandes d'autorisations et de permis de bâtir, d'exploitation, d'environnement et autres, les rapports à remettre à l'administration dans le cadre des procédures administratives en vue d'obtenir lesdits permis, les registres à tenir pour certaines activités, etc.), vu l'aspect

---

<sup>20</sup> Voir à ce propos le syllabus du Capitaine Pierre-Jean Henrottin, *Le statut des quartiers et terrains militaires face aux législations environnementales*, État-major Général des Forces armées belges, Bruxelles, 1997, 1-5.

<sup>21</sup> Article 3 paragraphe 2.

plus «sensible» (dans le sens militaire du terme): une administration militaire exécute(ra) les mêmes missions que l'administration civile<sup>22</sup>.

Depuis 1986, l'État-major général a en outre instauré une Commission pour la Protection de l'habitat naturel, des monuments et des paysages en domaine militaire. Cette Commission a pour but de donner des avis au chef d'État-major concernant l'environnement dans les domaines militaires. De même, l'État-major général a prévu une procédure, au niveau militaire, de protection de sites, de monuments, de paysages<sup>23</sup>. En outre, au niveau civil, le ministre compétent de l'aménagement du territoire et de l'environnement peut entamer une procédure de classement de certains sites (ce qui veut dire que ce site fera l'objet d'une protection particulière et ne pourra plus être modifié à l'avenir), mais ce classement est soumis à l'approbation de la Commission militaire.

L'État-major général a également instauré un service d'inspection de l'environnement chargé du contrôle de l'application de la législation environnementale (Ordre général J/816 du 05.06.1996). Ses inspecteurs sont investis des mêmes compétences que les agents de l'Administration en matière d'environnement<sup>24</sup>.

Par ailleurs, tout militaire ou membre du personnel civil peut se mettre en rapport avec le service d'inspection de l'environnement, sans devoir respecter les voies hiérarchiques en vigueur, et même anonymement pour rapporter tout fait, tout incident lié à l'environnement<sup>25</sup>. Les autorités militaires ayant connaissance d'un incident, de plaintes de citoyens ou d'autorités civiles, ou constatant toute forme de pollution (même historique), sont tenues obligatoirement d'en aviser immédiatement le service

---

<sup>22</sup> Pierre-Jean Henrottin, *entretien du 23 juin 1998*.

<sup>23</sup> Voir: Pierre-Jean Henrottin, *Projet de procédures d'autorisations et de permis d'environnement internes aux Forces armées belges*, 1997, Centre Interfacultaire de Formation Permanente.

<sup>24</sup> L'ordre général J/816 stipule explicitement que la compétence de ces inspecteurs de l'environnement est limitée à la situation en temps de paix. En outre, ils doivent tenir compte du caractère particulier de certaines circonstances de travail, dont les missions d'aide ou la mise en oeuvre opérationnelle (section 3, article 9).

<sup>25</sup> Section 4, article 12 de l'ordre général J/816.

d'inspection de l'État-major<sup>26</sup>.

Et d'un autre côté, l'État-major des Forces armées a imposé une formation de sensibilisation en matière d'environnement pour tous les militaires, quelle que soit leur affectation, outre les formations spécialisées pour les conseillers militaires en environnement, les inspecteurs, instructeurs, managers, consultants. À noter dans ce cadre qu'au niveau de l'OTAN, le *Environmental Training Working Group* se fixe le même objectif.

Le ministère de la Défense et l'État-major général font donc depuis plusieurs années des efforts considérables afin de combler le décalage entre civils et militaires face à la loi. Il va de soi pourtant que les responsabilités en cas de pollution ou d'incident mettant en péril l'environnement demeurent les mêmes pour les civils que pour les militaires, et que des conséquences se répercutant aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du domaine militaire pourront faire l'objet de poursuites au civil (dédommagements), voire au pénal.

Il y a deux ans, un premier jugement a fait jurisprudence en la matière. Suite à une inondation, un pont reliant l'École du Génie militaire de Jambes à une île face à cette École avait été détruit. Le pont et l'île sont repris comme domaine militaire sur les plans d'urbanisme, alors que l'île est classée réserve naturelle par la Région wallonne. L'État belge (le ministère de la Défense) a estimé que l'ordre de la Région wallonne - qui avait classé l'île comme réserve naturelle et qui avait dès lors fait interrompre les travaux de l'État - était illégal au motif que l'île est un domaine militaire géré conformément au prescrit du décret révolutionnaire des 8-10 juillet 1791 concernant la conservation et le classement des places de guerre et postes militaires.

En outre, l'État faisait mention d'un avis du Conseil d'État (instance qui donne des avis concernant les projets de loi), qui avait laissé entendre qu'un classement est incompatible avec la destination du domaine public, et que si le classement rendait plus difficile la gestion de ce bien public, l'autorité qui le gère pourrait évaluer cette compatibilité en fonction de la variation des exigences défensives du pays.

---

<sup>26</sup> Section 4, article 13 de l'ordre général J/816.



L'État s'en tenait à l'interprétation qui prévalait jusqu'alors, et qui considérait que l'expression «service purement militaire» équivalait au terme «opérationnel» (donc, selon le Larousse: «Qui permet d'effectuer de la meilleure manière certaines opérations; relatif aux opérations militaires»); donc toute construction militaire tombe sous la disposition visée puisque toute construction militaire a un aspect opérationnel: les logements, cuisines et autres servent à l'entretien des troupes, les écoles, infrastructures sportives, stands de tir, simulateurs, etc. servent à l'entraînement et à la formation, les dépôts, ateliers, hangars, etc. servent au stockage et à l'entretien du matériel.

Le tribunal<sup>27</sup> a estimé que *«hormis les services purement militaires, le ministère de la défense nationale doit se plier aux normes régionales en matière de conservation de la nature. En ce qui concerne les services purement militaires, une intervention régionale est également possible, mais elle doit alors respecter le principe de proportionnalité applicable à l'ensemble des biens du domaine public; dans ce cas, il incombe au titulaire de la domanialité publique de faire la preuve de l'incompatibilité entre les normes régionales et les exigences de la défense nationale»*. Pour le tribunal, il faut comprendre par «services purement militaires» les «constructions qui ne peuvent, à peine de mettre son bon fonctionnement et/ou la sécurité de son personnel en péril, être édifiées que sous le couvert du secret, tels par exemple des silos de missiles, des installations de télécommunications, et cetera». De sorte que le tribunal a estimé parfaitement légale la posée des scellés sur le chantier de construction du pont militaire et a conclu à l'illégalité du pont en question, même si construit en domaine militaire.

Le tribunal reconnaît donc la dualité de la situation des domaines militaires, mais restreint considérablement le pouvoir autonome de décision des militaires, en se référant à la notion restrictive de «services purement militaires». D'autre part, il adopte une attitude très prudente face à ces services «purement militaires», dont il reconnaît la spécificité face à la loi: les principes de proportionnalité et de l'incompatibilité entre normes régionales et exigences de la défense nationale, auxquels se réfère le juge, affectent de fait l'application de la loi environnementale, puisqu'elle confirme le principe de dérogation pour les nécessités militaires.

---

<sup>27</sup> Tribunal des Référés de Namur, 24.07.1996, *J.L.M.B.*, 1996, 1459; jugement confirmé par la Cour d'Appel de Liège le 15.04.1997.

## CONCLUSION

Si les domaines militaires font parfois l'objet de décisions critiquables de la part des autorités militaires (constructions intempestives, exercices ravageant des biotopes importants, etc.), leur situation particulière (l'interdiction d'accès) fait que ces domaines sont devenus de véritables sanctuaires naturels. En effet, la présence de l'homme est un élément destructeur - ou pour le moins perturbateur - de la nature. L'absence de l'homme sur de grandes parties des domaines a permis un développement naturel important.

Les militaires sont devenus, bien malgré eux, dépositaires de grandes richesses n'existant quasiment plus en dehors de ces domaines (pour ce qui concerne la Belgique certainement). Le sort fait bien mal les choses des militaires: la présence de ces zones naturelles importantes augmente encore la critique de l'opinion publique envers les forces armées lorsque celles-ci prennent des décisions mettant en péril ne fut-ce que la moindre parcelle de ces domaines. Les militaires se retrouvent donc bien plus liés encore, malgré une législation apparemment très favorable à leur égard.

## RÉFÉRENCES

- DABE, Jean-Luc (1996). *La protection de l'environnement naturel durant les conflits armés*, Actes de la journée d'études du séminaire de droit pénal militaire et du droit de la guerre du 19.01.1, Bruxelles, Institut Royal Supérieur de Défense, inédit.
- DRAULANS, Dirk (1998). *Ratten ruiken het gevaar*, *Knack*, n° 44, 28.10, p.40- 44.
- HENROTTIN, Pierre-Jean (1997). *Projet de procédures d'autorisations et de permis d'environnement internes aux Forces armées belges*, Mémoire de fin d'études, Centre Interfacultaire de Formation Permanente.
- HENROTTIN, Pierre-Jean (1997). *Le statut des quartiers et terrains militaires face aux législations environnementales*, Syllabus au profit des Forces armées belges, État-major général, Bruxelles.

INFORMATIE-EN KENNISCENTRUM NATUURBEHEER, *Bosbouwvoorlichting*, n° 1, janvier 1998, Wageningen.

INFORMATIE-EN KENNISCENTRUM NATUURBEHEER, VIESGROEP VEGETATIEBEHEER, *Natuur op defensie terreinen*, 1994, Wageningen.

MINISTRY OF DEFENCE, Conservation Office, *Conservation on the Defence Estate*, Chessington, s.d.

NATUURRESERVATEN VZW, *Natuurbehoud op militaire domeinen*, note interne, Bruxelles, 1997.

NATUURRESERVATEN VZW, *Advies bevoegdheidsregeling natuurbehoud op militaire domeinen*, note interne, Bruxelles, 1997.

RENARD, Peter (1998). *Het geheim van de Cannerberg*, *Knack*, n°9, 25.02, p. 30-36.

STEENHOUDT, Frans (1998). *DOVO ontmantelt 20 gasbommen per dag tot zeker in 2015*, *De Morgen*, 06.05, 8.

Questions et réponses du Parlement flamand.

Jurisprudence et législation belges et législation flamande.

Ordres généraux des Forces armées belges n° J/775 et J/816.

Ordre général du MOD (Ministry of Defence) britannique n° JSP 362.

Entretiens avec des responsables d'associations de protection de la nature et avec des officiers de la force terrestre belge.

