



Service des forêts, des cours d'eau
et du paysage
Rue de la Dent-Blanche 18 a
1950 SION

Conthey, le 30 juin 2020

Avant-projet de loi cantonale sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau (LDNACE)

Mesdames,
Messieurs,

Nous vous transmettons par la présente la prise de position de la Chambre valaisanne d'agriculture.

Remarques générales

Nous nous étonnons que la présente procédure de consultation n'ait pas fait l'objet d'une information active de votre part auprès des milieux intéressés. En ouvrant dite procédure par l'intermédiaire d'une simple publication au Bulletin officiel du 10 avril, en plein semi-confinement de la population en raison de la pandémie de Coronavirus, le département de la mobilité, du territoire et de l'environnement a fait preuve d'une discrétion de mauvais aloi compte tenu de l'importance du projet tant pour la population que pour l'économie et l'environnement.

L'avant-projet de LDNACE pose plusieurs objectifs sur lesquels nous portons l'appréciation suivante :

1. *gestion intégrée des risques liés aux dangers naturels par combinaison optimale et efficiente de mesures constructives, de planification et d'organisation :*
cette approche nous convient
2. *simplification des procédures :*
objectif louable, à poursuivre dans toute modification législative
3. *réorganisation du système de financement/subventionnement :*
nous approuvons particulièrement le fait que le canton limite l'ampleur de la revitalisation des cours d'eau à sa capacité financière et à celle des communes
4. *clarification de la répartition des tâches entre les différentes entités appelées à appliquer la gestion intégrée des risques :*

nous comprenons que la collectivité ne peut pas garantir à tout un chacun dans n'importe quel lieu du canton une absence de danger naturel grâce à des mesures constructives, de planification et d'organisation prises exclusivement par les pouvoirs publics.

Néanmoins l'Etat du Valais, comme les communes, doit assumer sa responsabilité face aux dangers naturels très divers et très présents sur son territoire, sans se démettre de sa responsabilité sur les particuliers. Vu l'ampleur des dangers naturels, la responsabilité institutionnelle doit prévaloir sur la responsabilité individuelle.

5. *adaptation du droit pénal administratif :*

pas de commentaire particulier sur le fait d'adapter le cadre légal valaisan à l'évolution du droit pénal fédéral.

L'avant-projet renvoie plusieurs fois à une future ordonnance d'application de la compétence du Conseil d'Etat. La Constitution valaisanne exige que le Grand Conseil fixe lui-même les buts et les principes que le Conseil d'Etat doit suivre lorsqu'il adoptera une ordonnance (art. 57 al. 2 Cst. Vs); en d'autres termes c'est lui, et non le Conseil d'Etat, qui doit fixer le cadre. Aux articles 2, 5, 8, 14, 47, 50, 65, l'avant-projet de LDNACE, renvoie à l'ordonnance sans mentionner le moindre but et principe que le Conseil d'Etat devra suivre dans l'élaboration de cette dernière. Nous demandons que l'avant-projet de LDNACE soit revu sur cet aspect fondamental avant sa transmission au Grand Conseil en précisant les buts et principes imposés à la future ordonnance.

De plus, la Constitution valaisanne permet au Grand Conseil de contrôler le travail du Conseil d'Etat en subordonnant à son approbation l'ordonnance que prendra le Conseil d'Etat (art. 57 al. 2 Cst. Vs). Compte tenue de la portée de la LDNACE tant du point de vue territorial, économique, environnemental que sociétal, et du grand nombre d'activités, de personnes et de communes potentiellement concernées, il nous apparaît indispensable que le Grand Conseil exige que la future ordonnance lui soit soumise formellement pour approbation.

Remarques sur les différents articles

Art. 5, al. 2 Compétences en matière d'aménagement des cours d'eau et des lacs

Nous demandons que cet article mentionne les buts et principes à remplir par l'ordonnance et de prévoir l'approbation de dite ordonnance par le Grand Conseil (voir nos remarques générales).

Nos propositions :

² Le département peut déléguer aux communes ou à des tiers certaines tâches d'intervention d'urgence et d'entretien pour le Rhône ou le Léman. La délégation fait l'objet d'une publication dans le Bulletin officiel. ~~Les détails sont réglés dans l'ordonnance.~~ **Le Conseil d'Etat précise les principes suivants dans une ordonnance :**

xxx

yyy

Le Conseil d'Etat soumet l'ordonnance à l'approbation du Grand Conseil.

Art. 7 Inventaire cantonal des cours d'eau et des lacs

La suppression de la mise à l'enquête publique ne rencontre pas notre approbation. Sans enquête publique, le département devient seul compétent pour établir l'inventaire et le modifier. Il demeure indispensable que les communes et les particuliers puissent exprimer leur éventuelle opposition à l'intégration d'un cours d'eau dans l'inventaire cantonal et que ces oppositions soient traitées par le Conseil d'Etat. Cette procédure d'opposition nous apparaît incontournable au motif que l'article 17 prévoit que les planifications stratégiques cantonales de revitalisation des cours d'eau et des lacs sont liantes pour les autorités communales. Dites stratégies se fonderont sur l'inventaire cantonal des cours d'eau et des lacs qui n'aura alors rien d'indicatif.

Nous proposons de reprendre les principes prévus à l'article 5 de l'actuelle Loi sur l'aménagement des cours d'eau (721.1) et à l'article 2 de l'actuelle Ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau (721.100).

Nos propositions :

¹ Le département définit ~~à titre indicatif~~ les cours d'eau et lacs, en dresse un inventaire ainsi qu'une carte.

² **L'inventaire et le plan y relatif sont mis à l'enquête publique par le département en charge des cours d'eau pendant 30 jours, les communes concernées entendues. La publication a lieu par insertion dans le Bulletin officiel et dans la commune de situation selon l'usage local. Les oppositions dûment motivées doivent être adressées par écrit au département.**

Art. 9 Cartes des dangers naturels

Pour les mêmes raisons que pour l'inventaire des cours d'eau et des lacs, nous demandons que les communes soient consultées, vu la portée des cartes de danger en termes socio-économiques, en particulier les restrictions du droit de propriété. Les cartes ne doivent déployer leurs effets qu'après approbation par le Conseil d'Etat au terme de la procédure de mise à l'enquête publique.

Nos propositions :

¹ Les cartes de dangers sont élaborées et mises à jour par les autorités compétentes et transmises au service pour contrôle **préalablement à l'enquête publique.**

² Le service contrôle que les cartes de dangers ont été élaborées selon les normes et qu'elles reflètent les connaissances actuelles du danger.

³ Les cartes de danger du Rhône et du Léman sont établies par le département ~~sans consultation préalable des communes~~ **et mises à l'enquête publique.**

⁴ Les cartes de dangers sont obligatoires dans les zones à bâtir. Pour les processus auxquelles elles sont appropriées, elles peuvent, en cas de nécessité, être étendues à d'autres portions du territoire.

⁵ Les cartes de danger sont liantes pour les autorités et les particuliers dès leur validation par ~~le service~~ **le Conseil d'Etat au terme de l'enquête publique.**

⁶ Les cartes de danger réalisées sont transmises au service dans les trois mois après leur établissement pour contrôle et validation. Cas échéant, le service demande des compléments.

Art. 10 Procédure d'homologation des zones de danger

En accord avec nos remarques formulées à l'article 9, le service contrôle mais ne valide pas les cartes. En outre, le service doit procéder à une séance de conciliation en cas d'opposition.

Nos propositions :

³ Les cartes de dangers sont mises à l'enquête publique sous forme de plans de zones de danger avec un fond parcellaire dans un délai de trois mois après ~~la validation~~ **le contrôle** du service.

⁵ Les plans de zones de danger du Rhône et du Léman ainsi que les prescriptions les accompagnant sont mises à l'enquête publique par le département auprès duquel peuvent être déposées des remarques et oppositions motivées, dans un délai de 30 jours dès la publication dans le Bulletin officiel. En cas d'opposition, l'organe d'instruction ~~peut procéder~~ **procède** à une séance de conciliation.

Art. 12 Spécificité du danger d'inondation du Rhône

La lettre i) est reprise de l'article 18a de l'actuelle Loi sur l'aménagement des cours d'eau (721.1). Toutefois, sa nouvelle formulation au futur signifie que cette condition ne doit pas être réalisée lors de la délivrance d'un préavis favorable pour un projet de construction ou d'installation dans une zone de danger élevée. Le préavis est délivrable dès lors que le projet de 3^{ème} correction du Rhône permettra de sortir de la zone de danger élevé le tronçon sur lequel la construction ou l'installation sera érigée. Nous ne comprenons donc pas le rapport explicatif relatif à cet article qui arrive à une conclusion diamétralement opposée.

Cet article concernant spécifiquement le danger d'inondation du Rhône qui menace particulièrement l'agriculture, il convient de prévoir une disposition spécifique aux constructions et installations sises hors de la zone à bâtir.

Nous formulons l'alinéa 2bis nouveau suivant :

^{2bis} **Dans les zones de danger élevé et moyen, les constructions ou installations (nouvelle, transformée partiellement ou totalement, avec changement d'affectation partiel ou total) hors zone à bâtir peuvent faire l'objet d'un préavis favorable si les conditions suivantes sont cumulativement remplies :**

- a) la construction ou l'installation est imposée par sa destination ;
- b) les projets de construction ou d'installation ne conduisent pas à une augmentation significative du risque ;
- c) le danger naturel est de type inondation statique ;
- d) des mesures constructives assurent la résistance du bâtiment, sur la base d'une expertise ;
- e) le sous-sol est inhabitable ;
- f) la zone dans laquelle est érigée la construction ou l'installation ne se trouvera plus en zone de danger élevé ou moyen après la réalisation de la 3^{ème} correction du Rhône (selon la planification du plan d'aménagement).

Art. 15 Plan d'aménagement du Rhône

Du point de vue sociétal, le Rhône n'est pas un long fleuve tranquille. La 3^{ème} correction a suscité, suscite et suscitera encore de nombreux débats tant dans notre société que dans les travées du Grand Conseil. Le plan d'aménagement du Rhône (PA-R3) est donc un outil qui doit être défini avec précaution. Pour la CVA, les modifications apportées par l'avant-projet de loi aux dispositions actuelles relatives au PA-R3 sont simplement inacceptables et ressenties comme une véritable provocation, totalement inutile et indigne de notre Etat de droit.

Les implications du PA-R3 étant d'une telle ampleur sur le quotidien des Valaisannes et Valaisans, il convient de donner aux milieux intéressés, aux communes et aux simples citoyennes et citoyens la possibilité de déposer non seulement des observations et réserves, mais aussi de véritables oppositions.

Pour ces mêmes motifs, la durée de validité du PA-R3 ne saurait être portée à 20 ans ! L'actuel PA-R3 datant de 2016, une révision ne pourrait survenir qu'en 2036 ? Notre monde bouge extrêmement vite, notre environnement subit des bouleversements profonds à une vitesse inédite : ces seuls aspects sociétaux et naturels justifient que nous réexaminions au moins chaque 10 ans les fondamentaux du PA-R3 et que nous revalidions les solutions retenues au regard de nos besoins et de ceux des générations futures.

Il faut aussi relever que le cadre législatif fédéral change et que ces changements impactent le PA-R3. Les récentes décisions du Conseil fédéral portant sur les surfaces d'assolement (SDA) confirment la nécessité pour le canton de compenser physiquement les pertes de SDA dues à la 3^{ème} correction afin de garantir le quota imposé au Valais.

Nous ne passerons pas sous silence les nombreuses pollutions liées aux premiers travaux entrepris pour réaliser la 3^{ème} correction, pollutions qui sont étroitement liées au concept d'élargissement imposé par le PA-R3 de 2016.

Nous relevons enfin que le Conseil d'Etat a régulièrement fait valoir envers l'agriculture et le Grand Conseil le fait que le PA-R3 est destiné à être revu au moins chaque 10 ans.

Pour toutes ces raisons, il ne serait pas défendable d'attendre 2036 avant de s'interroger sur la justesse des solutions retenues. Au contraire, il convient de limiter strictement à 10 ans la validité du PA-R3 et de prévoir la possibilité de réduire ce délai.

L'idée que le Conseil d'Etat puisse procéder à des mises à jour du PA-R3 sans information publique est le dernier outrage prévu dans cet article qui cache mal la volonté de ses auteurs de travailler en vase clos sur ce projet transgénérationnel !

Nos propositions :

³ Le plan d'aménagement du Rhône fait l'objet d'une information publique, puis d'une adoption par le Conseil d'Etat. Dans les trente jours qui suivent la publication, les **oppositions**, observations et réserves éventuelles doivent être adressées, par écrit, auprès du département.

⁴ Les effets du plan d'aménagement du Rhône sont limités à **20 10** ans. Ce délai peut être **prolongé pour de justes motifs réduit par le Conseil d'Etat**. Une fois le plan d'aménagement adopté, le Conseil d'Etat peut procéder à des mises à jour sans nouvelle information publique.

Art. 16 Plan d'aménagement et de revitalisation des cours d'eau et des lacs

La suppression de l'obligation pour le canton et les communes d'élaborer un plan d'aménagement ou de revitalisation transforme l'article 16 en une coquille vide. Sans plan d'aménagement ou de revitalisation, nous ne voyons pas comment ledit plan pourrait faire l'objet d'une information publique, d'une part, et d'une adoption par le Conseil d'Etat, d'autre part. Il est donc impératif que le canton et les communes aient l'obligation d'élaborer un plan d'aménagement ou de revitalisation.

Pour des motifs totalement similaires à ceux évoqués à l'article 15, nous demandons que les plans d'aménagement ou de revitalisation des cours d'eau communaux et des lacs aient une durée de validité maximale de 10 ans et que des oppositions puissent être émises lors de l'information publique.

Enfin, pour les cours d'eau sis en zone agricole, le service de l'agriculture peut apporter ses compétences pour définir le plan d'aménagement ou de revitalisation.

Nos propositions :

¹ Avant l'élaboration d'un projet, le canton pour le Léman et les communes pour les cours d'eau et lacs concernés relevant de leur compétence ~~peuvent élaborer~~ **élaborent** un plan d'aménagement ou de revitalisation. **En zone agricole, une planification agricole est réalisée avec l'appui du service de l'agriculture.**

² Les plans d'aménagement ou de revitalisation des cours d'eau définissent dans un secteur délimité les mesures particulières d'aménagement et règlent le mode d'utilisation du sol dans l'emprise du projet.

³ Les plans d'aménagement ou de revitalisation des cours d'eau font l'objet d'une information publique, puis d'une adoption par le Conseil d'Etat. Dans les trente jours qui suivent la publication, **les oppositions**, observations et réserves éventuelles doivent être adressées, par écrit, auprès de la commune de situation, ou du département s'il s'agit du Léman.

⁴ Les effets des plans d'aménagement ou de revitalisation des cours d'eau sont limités à dix ans. Ce délai peut être ~~prolongé pour de justes motifs~~ **réduit.**

Art. 17 Planification cantonale des revitalisations des cours d'eau et des lacs

La planification cantonale ainsi que ses modifications ultérieures doivent faire l'objet d'une consultation publique avant approbation par le Conseil d'Etat.

Nos propositions :

¹ Les planifications stratégiques cantonales de la renaturation des eaux traitent de l'amélioration globale de l'état physique des cours d'eau et lacs reconnus dans l'inventaire cantonal.

² Les planifications stratégiques cantonales de la revitalisation des cours d'eau et lacs sont liantes pour les autorités communales.

³ Le département, par le service, peut modifier la planification cantonale de la revitalisation des cours d'eaux et des lacs, le cas échéant sur proposition des propriétaires.

⁴ **La planification cantonale et ses modifications font l'objet d'une consultation publique.**

⁵ Le Conseil d'Etat approuve la planification cantonale des revitalisations ainsi que ses modifications.

⁶ La planification est prise en compte dans la détermination de l'espace réservé aux eaux, les plans d'aménagement des cours d'eau, les plans directeurs, les plans d'affectation des zones ainsi que les règlements des constructions et des zones.

Art. 28 Revitalisation des cours d'eau et des lacs

Lors de la revitalisation de cours d'eau et de lacs, il convient d'examiner l'impact des mesures prévues sur la qualité de l'eau utilisée soit pour l'approvisionnement en eau potable, soit pour l'irrigation. La faculté de drainage des cours d'eau et des lacs doit aussi être maintenue. En outre, le projet de revitalisation doit compenser les éventuelles pertes de SDA qu'il induit.

Nos propositions :

¹ Les cours d'eau et les lacs sont à revitaliser lorsque, cumulativement:

- a) ils présentent un déficit écologique;
- b) leur potentiel écologique et leur valeur pour la nature et le paysage sont importants;
- c) les mesures de revitalisation ne mettent pas en danger la qualité de l'eau utilisée pour la consommation ou l'irrigation;**
- d) la démarche est économiquement supportable.

² Les mesures de revitalisation doivent garantir le respect des objectifs de protection contre les crues **et le maintien des fonctions de drainage ou d'irrigation.**

³ La réalisation des mesures de revitalisation incombe au propriétaire des eaux ou à des tiers, après consultation du propriétaire.

⁴ **Si la revitalisation induit une perte de SDA, le projet de revitalisation en garantit la pleine et entière compensation physique.**

Art. 31 Compétences, mise à l'enquête publique et consultation préalable

Vu les conflits d'intérêts patents lors de projets d'aménagements des cours d'eau et d'ouvrages de protection, il revient à l'Autorité politique, en l'occurrence au Conseil d'Etat, de procéder à la pesée des intérêts en présence. S'en remettre à un service juridique d'un département pour effectuer cette analyse cruciale n'est pas sérieux.

Nos propositions :

¹ Le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour approuver les projets d'aménagement des cours d'eau et d'ouvrages de protection.

² Le Conseil d'Etat confie à l'organe d'instruction du département la direction de la procédure d'approbation.

³ Les mesures constructives sortant du cadre de l'entretien, des mesures urgentes et de remise en état font l'objet d'une mise à l'enquête publique.

⁴ Les services et offices concernés sont consultés par l'organe d'instruction avant la mise à l'enquête publique et le projet sera adapté en fonction des conditions et des demandes de compléments des services et offices consultés ~~ainsi que suite à la pesée des intérêts effectuée par l'organe d'instruction.~~

⁵ La mise à l'enquête publique doit intervenir au plus tard une année après la fin de la consultation.

Art. 38 Séance de conciliation

Le service doit procéder à une séance de conciliation en cas d'opposition.

Notre proposition :

- ¹ En cas d'opposition, l'organe d'instruction ~~peut inviter~~ **invite** les parties à une séance de conciliation.
- ² Le résultat des pourparlers et l'indication des oppositions non liquidées sont consignés dans un procès-verbal.

Art. 40 Coordination

Au risque de nous répéter, les enjeux liés à l'aménagement des cours d'eau et des lacs induisent inévitablement des conflits d'intérêts entre les diverses parties concernées. Ces divergences n'épargneront pas les services de l'administration lors de la procédure de coordination. Il appartient alors à l'Autorité politique et à elle seule, en l'occurrence le Conseil d'Etat, de procéder à la pesée des intérêts et à décider.

Notre proposition :

- ² En cas de contradictions et à défaut de conciliation, ~~l'autorité cantonale de la procédure décisive le~~ **Conseil d'Etat** tranche.

Art. 46 Organisation du financement

Les constructions et installations agricoles sont par destination souvent situées à proximité des cours d'eau et des lacs. La législation peut entraîner des adaptations de ces constructions ou installations. Ce cas de figure doit être prévu à l'article 46, alinéa 6.

Notre proposition :

- ⁶ Si la réalisation d'une construction autorisée selon les articles 11 et 12 augmente les coûts futurs à charge du propriétaire du cours d'eau ou de l'ouvrage, le bénéficiaire ou celui qui en est la cause supporte les frais supplémentaires, **sauf si la construction ou l'installation est réalisée en vertu d'une obligation légale.**

En vous priant de prendre en considération nos remarques et propositions, nous vous présentons, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre parfaite considération.

Le Président :


Willy Giroud

Le Directeur


Pierre-Yves Felley