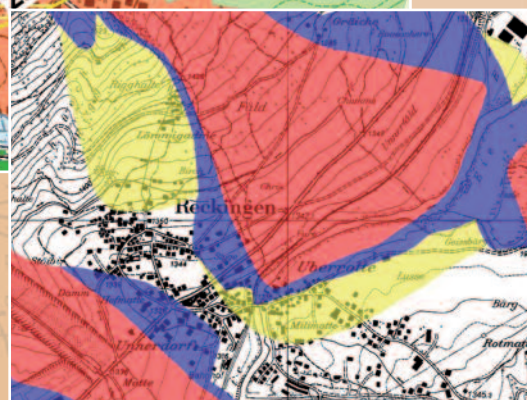
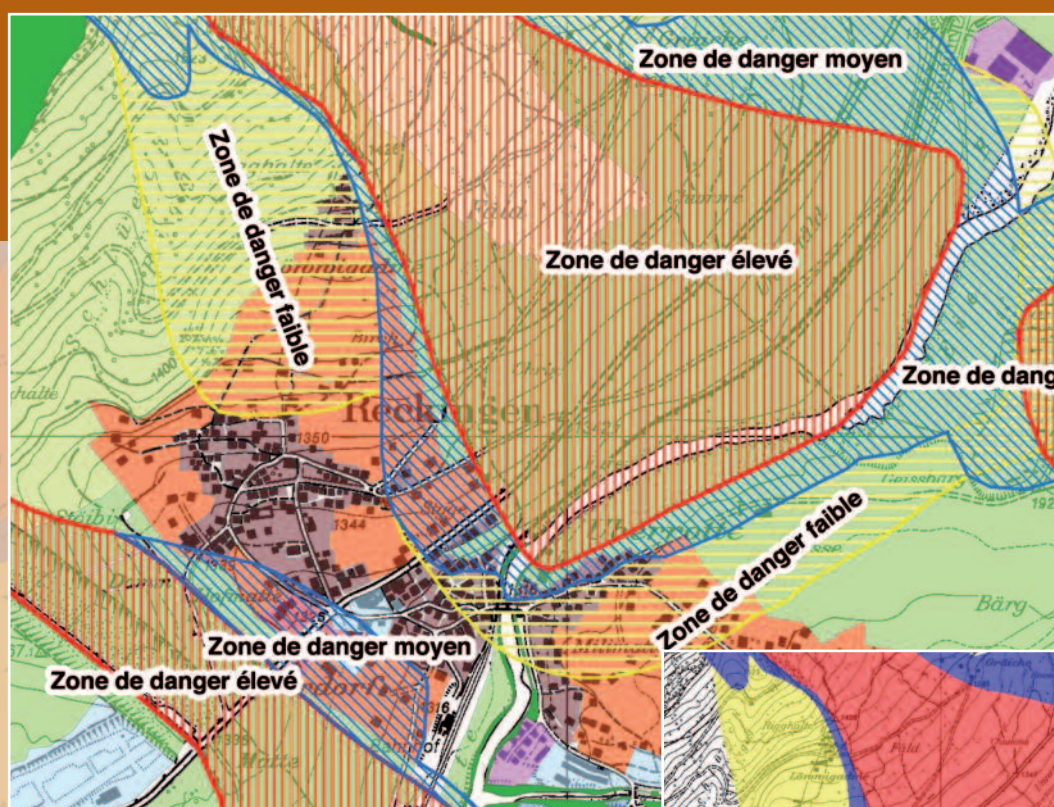


Prise en compte des dangers naturels dans l'Aménagement du territoire



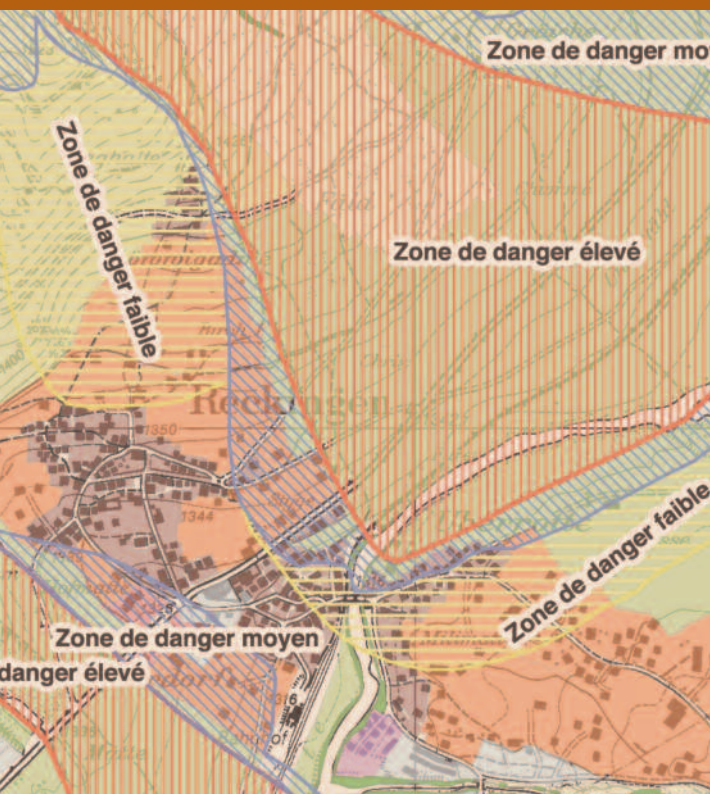
Guide à l'attention
des communes



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS



Préface



Dans le domaine des dangers naturels, l'aménagement du territoire joue un rôle prépondérant. Il se réfère notamment aux «Objectifs d'aménagement du territoire», lesquels en définissent la politique et fixent le développement spatial souhaité. En matière de dangers naturels, le Grand Conseil a énoncé les objectifs suivants :

- **Inventorier et analyser les dangers naturels et de la civilisation qui menacent l'homme et ses activités, établir les cartes de danger, déterminer les secteurs de danger et les reporter sur les plans d'affectation communaux.**
- **Assurer la protection des zones urbanisées et des voies de communication menacées par la mise en oeuvre d'ouvrages adéquats et limiter les activités dans les secteurs de danger.**

En outre, le 7 juin 2010, le Canton du Valais a publié à l'intention des communes une «directive relative à l'établissement des zones de danger et aux autorisations de construire s'y rapportant». Le présent guide a pour objectif principal de compléter cette directive en mettant l'accent sur la transposition des zones de danger dans les plans d'affectation des zones et sur leurs liens avec les instruments d'aménagement du territoire de manière générale. Cette brochure s'adresse donc en premier lieu aux responsables du domaine «aménagement du territoire» dans les communes valaisannes. Nous avons résumé sous une forme compréhensible et pratique les diverses données de base existantes (lois, plan directeur cantonal, etc.) et les avons complétées avec des informations utiles supplémentaires.

Nous espérons que ce guide puisse aider à la mise en oeuvre des zones de danger dans la planification d'affectation communale, contribuant ainsi à une meilleure protection contre les dangers naturels.

Damian Jerjen
 Chef du Service du
 développement territorial

Sommaire

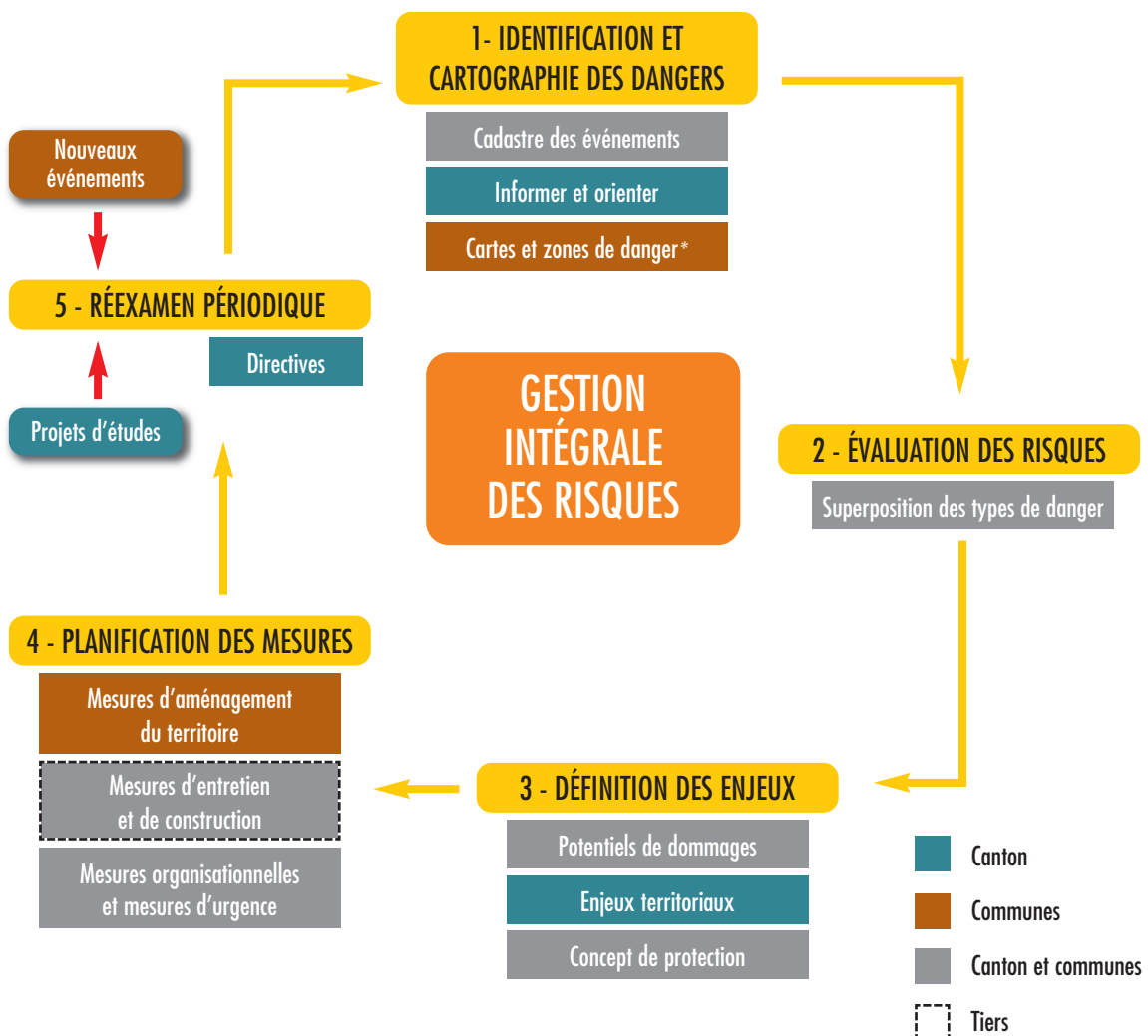
Préface	1
Gestion intégrale des risques naturels	2
Planification des mesures de réduction du risque	3
Planification cantonale	4
Élaboration et approbation des zones de danger	5
Plan d'affectation	6
Autorisation de construire	7
Bases légales	8
Abréviations	9
Schéma des procédures	10

Gestion intégrale des risques naturels

Du fait de la topographie accidentée de ses vallées latérales et du contexte météo-climatique particulier que lui confère sa position encaissée entre deux crêtes alpines, le canton du Valais est particulièrement exposé aux dangers naturels gravitaires tels qu'avalanches, laves torrentielles, glissements de terrain ou éboulements. La plaine du Rhône n'est pas épargnée non plus, puisque les crues de son fleuve impliquent un potentiel de dommages importants dans une zone d'activité humaine très dense. En outre, notre canton est le plus exposé de Suisse au risque sismique.

UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE : CANTON - COMMUNES

Il est dès lors primordial de prendre des mesures appropriées afin de prévenir efficacement les catastrophes naturelles qui peuvent en découler et de protéger en conséquence les hommes, les animaux et les biens importants. Afin d'offrir une protection permanente contre les dangers naturels, tous les acteurs concernés sont intégrés dans un processus de planification et de gestion intégrale des risques.



* Cours d'eau et lacs : Le Canton, en tant que propriétaire, est compétent en ce qui concerne le Rhône et le lac Léman alors que les communes sont compétentes pour les cours d'eau et lacs sis sur leur territoire.

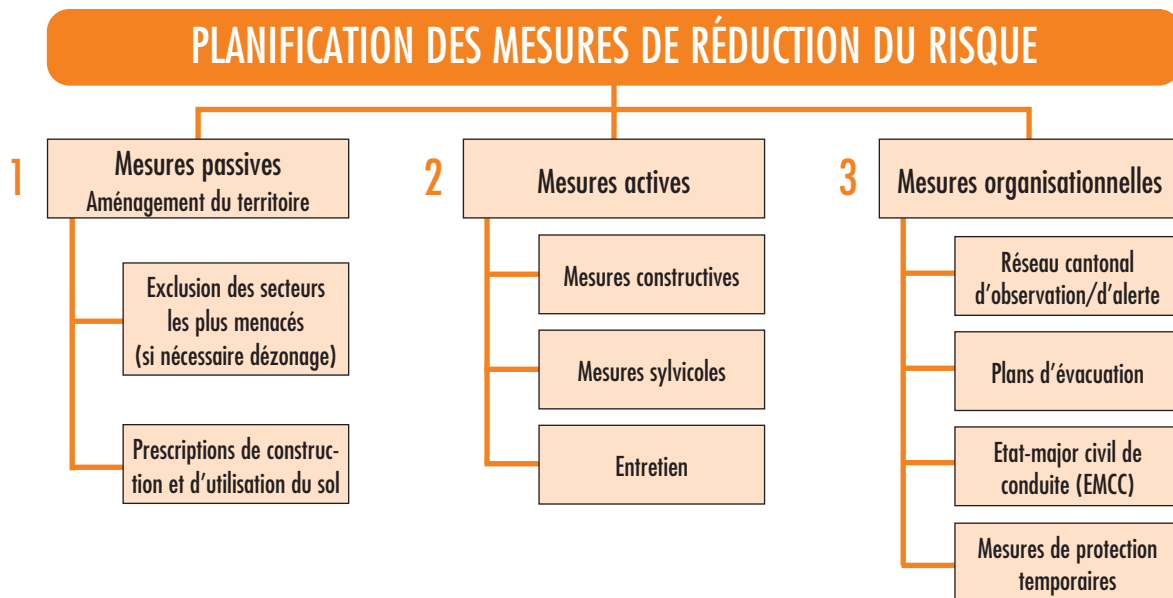
Planification des mesures de réduction du risque

DIFFÉRENTES ÉCHELLES – DIFFÉRENTS TYPES DE MESURES

La protection contre les dangers naturels passe avant tout par des mesures d'aménagement du territoire. Lors de l'adaptation des plans d'affectation des zones (PAZ), les cartes et zones de danger doivent être prises en considération et les prescriptions correspondantes fixées dans les règlements des constructions et des zones (RCCZ). Ce premier type de mesures, **passives**, dont le but est la réduction des dommages, est du ressort des communes.

En parallèle, canton et communes collaborent dans la mise en place de mesures **actives**, lesquelles cherchent à réduire les dangers ainsi que les dommages consécutifs aux dangers. La priorité est ici donnée à l'entretien des forêts protectrices, des lits et abords des cours d'eau et des ouvrages de protection existants. L'entretien des forêts protectrices offre le meilleur ratio «coût-efficacité» contre les phénomènes gravitaires et d'érosion du sol. Son entretien doit par conséquent être garanti. En complément de cet entretien, des mesures constructives adéquates doivent être réalisées pour la protection des zones d'activités humaines, des routes, des voies ferrées, des lignes électriques et de télécommunication, etc.

Enfin, des mesures **organisationnelles** complètent les mesures susmentionnées. Pour cette raison, un Etat-major civil de conduite établit les bases de décision nécessaires à l'activité gouvernementale et soutient le Conseil d'Etat pour la direction, la coordination et l'exécution des mesures d'urgence.



Bon à savoir : Le degré de Danger croisé avec celui de Vulnérabilité (valeur) de l'objet à protéger correspond à la notion de Risque.

Planification cantonale

Comme déjà indiqué, les mesures d'aménagement du territoire en lien avec la gestion des dangers naturels sont avant tout du ressort des communes, encadrées par le canton, lequel, afin de réduire au maximum l'exposition aux dangers naturels, privilégie la mise en place de **règles restrictives d'aménagement du territoire**.

A l'échelle cantonale, la gestion des dangers naturels est régie par différents outils juridiques et administratifs. L'un des principaux outils administratifs à disposition des autorités cantonales est le Plan Directeur cantonal (PDC), lequel constitue un outil de coordination au service de la mise en œuvre des objectifs d'aménagement du territoire, et dont l'un des neuf domaines est spécifiquement consacré aux dangers naturels :

PLAN DIRECTEUR CANTONAL – DOMAINE «I : DANGERS»

La fiche générale de coordination **I.1 «Protection contre les dangers naturels»** pose les principes suivants, contraignants pour les autorités :

- Limiter, par des mesures d'aménagement du territoire, les activités humaines dans les périmètres de danger répertoriés.
- Assurer, notamment par des mesures d'entretien et de construction, la protection des zones d'activités humaines, des voies de communication et autres infrastructures.
- Fixer des mesures organisationnelles et coordonner les mesures d'urgence en cas de situation extraordinaire et en cas de catastrophe.

Des principes spécifiques aux types de dangers naturels auxquels le Canton est exposé sont fixés dans les fiches de coordination mentionnées ci-dessous :

	<i>Instance responsable</i>
■ I.2 «Dangers naturels : Avalanches»	Service des forêts et du paysage (SFP)
■ I.3 «Dangers naturels : Instabilités de terrain»	Service des forêts et du paysage (SFP)
■ I.4 «Dangers naturels : Crues»	Service des routes et des cours d'eau (SRCE)
■ I.5 «Dangers naturels : Tremblements de terre»	Géologue cantonal

Pour plus de détails:

www.vs.ch/developpementterritorial, rubrique **Le Plan directeur cantonal**.

Bon à savoir : Les principes et la marche à suivre des fiches générales de coordination susmentionnées lient les autorités.

La suite de ce guide portera plus précisément sur les outils à disposition des autorités communales dans leur gestion des risques liés aux dangers naturels.

Élaboration et approbation des zones de danger

BASES TECHNIQUES

Les cartes de danger donnent un aperçu détaillé de la situation échelonnée sur **quatre degrés de danger** déterminés en fonction de l'intensité et de l'occurrence (probabilité de réalisation) d'un événement. Ces documents techniques établis en principe au 1:2'000, avec parcellaire, en zones à bâtir et au 1:10'000 en dehors, fournissent les bases techniques pour la prise en compte des zones de danger dans le PAZ et le RCCZ.

DEGRÉS DE DANGER				
DEGRÉ	ÉLEVÉ	MOYEN	FAIBLE	RÉSIDUEL
Représentation cartographique	ROUGE	BLEU	JAUNE	JAUNE STRIÉ BLANC

ÉLABORATION DES ZONES DE DANGER

Les projets de zones de danger sont élaborés et mis à l'enquête publique par le Conseil municipal. Ils consistent en des plans, des prescriptions et un rapport technique :

- cette procédure consiste à transcrire les cartes de danger de manière formelle dans les plans de zones de danger, lesquels délimitent les zones et spécifient le périmètre étudié, les types et degrés de danger, les principaux objets à protéger (zones à bâtir, infrastructures majeures) ;
- les prescriptions fixent les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des personnes, des animaux et des biens importants sous la forme de restrictions du droit de propriété (limitation ou interdiction d'utilisation du sol), d'exigences en matière de construction (réglementation des modes de construction), de mesures organisationnelles (plans d'intervention d'urgence, plans d'alarme et d'évacuation) ; le RCCZ contiendra un article général sur les dangers naturels, avec renvoi aux prescriptions qui figureront en annexe ;
- le rapport technique explicite le dossier de mise à l'enquête en commentant la situation et l'objectif visé, les méthodes utilisées ainsi que les principaux éléments des prescriptions.

PROCÉDURE D'APPROBATION DES ZONES DE DANGER

La procédure d'approbation des zones de danger se déroule selon les dispositions des articles 16 et ss de la LcACE :

- examen préliminaire par le Service administratif et juridique du Département des transports, de l'équipement et de l'environnement (SAJTEE), lequel consulte le service cantonal compétent puis donne à la commune son accord pour la mise à l'enquête publique ;
- mise à l'enquête publique par la commune de situation durant 30 jours, tentative de conciliation des oppositions puis transmission au SAJTEE avec son préavis ;
- instruction du dossier par le SAJTEE, d'entente avec le service cantonal compétent ;
- approbation par le Conseil d'Etat des plans de zones de danger et des prescriptions les accompagnant.

Bon à savoir : Les communes sont en charge de la gestion globale des risques naturels et à ce titre élaborent toutes les zones de danger s'y rapportant. En fonction des priorités, elles peuvent cependant les élaborer par étapes, par exemple en procédant par type de danger ou par secteur concerné.

Plan d'affectation

REPORT À TITRE INDICATIF

Une fois entrées en force, les zones de danger sont reportées à titre indicatif (art. 11, alinéa 3 LcAT) dans le PAZ, et le RCCZ contient un article général sur les dangers naturels avec renvois aux prescriptions qui figurent en annexe. Les zones de danger ont une portée prépondérante sur les zones d'affectation. La commune analysera la nécessité éventuelle de procéder à l'adaptation de son PAZ.

Bon à savoir : En parallèle à ces procédures et dès la phase d'établissement du dossier de zones de danger, les autorités compétentes ont la possibilité de se donner du temps pour l'examen et l'évaluation des mesures de protection appropriées. L'instrument facultatif des **zones réservées** (art. 27 LAT et 19 LcAT ou art. 18 al. 2 OaACE) leur permet de délimiter des périmètres à l'intérieur desquels rien ne peut être entrepris qui puisse entraver la réalisation de ces mesures.

PRISE EN COMPTE DES ZONES DE DANGER

NIVEAU DE DANGER	RÉGLEMENTATION DES CONSTRUCTIONS
Rouge	En principe, interdiction de toute construction. Une expertise de l'ensemble de la zone peut permettre de préavisier l'ouverture conditionnelle à la construction.
Bleu	Construction possible sur la base d'une expertise technique que le requérant doit produire lors de la demande d'autorisation et précisant les mesures constructives prises pour diminuer le danger.
Jaune	Construction possible sur la base du préavis du service cantonal compétent fixant les charges et conditions de protection, en général individuelles.
Jaune strié blanc	Construction autorisée en fonction des classes d'ouvrage fixées par les normes SIA ou éventuellement en fonction du taux de densité. Le préavis de l'autorité cantonale fixe les charges et conditions de protection. En matière de danger hydrologique, on évitera la construction d'ouvrages empêchant l'écoulement dans le corridor de gestion du risque résiduel (par exemple: digues transversales)

Des dérogations peuvent être accordées seulement pour des constructions et installations dont l'implantation est liée à un endroit déterminé et pour des raisons sécuritaires permettant de réduire le danger.

Bon à savoir : Les zones de danger générées par les inondations du Rhône sont traitées dans le cadre d'une procédure spécifique menée par le Canton. Elles font l'objet d'un modèle adapté de classification du danger, notamment en permettant exceptionnellement des autorisations de construire en zone de danger élevé à certaines conditions.



Bon à savoir : Les trois urbanistes d'arrondissement du SDT soutiennent les communes dans l'élaboration de leur PAZ et de leur RCCZ. Il est donc suggéré aux communes de consulter le SDT avant la mise à l'enquête publique.

Autorisation de construire

MARCHE À SUIVRE

Les autorités compétentes en matière d'autorisation de construire (les communes pour les projets situés en zone à bâtir et la Commission cantonale des constructions (CCC) pour les projets hors zone à bâtir) sont tenues de prendre en considération les cartes de danger définitives ou à défaut celles provisoires, dès qu'elles ont été validées par le service cantonal compétent et dans l'attente de leur entrée en force au terme de la procédure formelle d'approbation des plans de zones de danger (mise à l'enquête publique). Elles ont le devoir de prendre toutes les mesures provisionnelles nécessaires sitôt un danger avéré, même en l'absence de toute carte de danger.

Les communes ont l'obligation de transmettre toute demande d'autorisation de construire un ouvrage dans une zone de danger au Secrétariat cantonal des constructions, lequel consultera les organes cantonaux spécialisés (cf. art 42, al. 2 de l'Ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996) et communiquera au Conseil municipal le résultat des prises de position.

CONTRÔLE DU RESPECT DE L'AUTORISATION DE CONSTRUIRE

Toute construction ou transformation érigée sous condition dans une zone de danger doit faire l'objet d'un **rapport de conformité** établi par le bureau technique mandaté par le requérant de la demande d'autorisation de construire. Il en va de même pour les ouvrages de protection collective soumis à autorisation de construire. Ce rapport certifie la conformité des mesures de protection préconisées par le bureau technique mandaté et respectivement exigées par le spécialiste cantonal.

Il incombe à l'autorité compétente pour l'octroi de l'autorisation de construire (la commune ou, hors de la zone à bâtir, la CCC) d'exiger ce rapport. Sur demande du service cantonal compétent, l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire lui transmet ce rapport de conformité pour validation.

Conformément à l'art. 59 de l'ordonnance cantonale sur les constructions, l'autorité compétente délivre le **permis d'habiter/exploiter sur la base du rapport de conformité**. Ce permis doit prendre la forme d'une décision formelle sujette à recours. Si l'autorité compétente pour autoriser la construction ne respecte pas ses obligations, elle engage sa responsabilité en cas de dommage subi par l'ouvrage, sous réserve d'une co-responsabilité du détenteur de cet ouvrage (violation du contenu du permis d'habiter).

Arrêt 1A.271/2004 du 26.7.2005 - Leytron, VS : Modification du PAZ comprenant une carte des dangers de glissement. Opposition de propriétaires de parcelles classées en zone de danger. Le TF conclut que les recourants doivent être habilités à contester par une procédure administrative distincte l'inclusion de leurs parcelles dans une zone de danger «moyen» de glissement. A cet effet, la procédure d'approbation des plans des zones de danger et des prescriptions y relative est fixée aux articles 17 LcACE et 17 OcACE.

Bon à savoir : En vertu de l'article 30, al. 1 de l'Ordonnance sur les constructions du 2 octobre 1996, «Sur la base d'un dossier sommaire, une demande de renseignements sur les possibilités de construire sur un fonds déterminé peut être déposée auprès de l'autorité compétente».

Bases légales

LES LÉGISLATIONS TANT FÉDÉRALES QUE CANTONALES METTENT L'ACCENT SUR LA PRÉVENTION DES DANGERS NATURELS :

LÉGISLATIONS SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) prévoit que la Confédération, les cantons et les communes tiennent compte des données naturelles dans leurs activités qui ont des effets sur l'aménagement du territoire (art. 1) et que les zones à bâtir ne comprennent que des terrains propres à la construction (art. 15). La LcAT prévoit quant à elle des prescriptions particulières sur les zones de danger (art. 31).

LÉGISLATIONS SUR L'AMÉNAGEMENT DES COURS D'EAU

La loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE) prévoit que la protection contre les crues doit être en priorité assurée par des mesures d'entretien et de planification. La LcACE reprend cette disposition concernant les mesures d'aménagement en permettant de délimiter les portions de territoire menacées par des dangers potentiels et d'interdire ou de limiter les constructions dans ces zones. La LcACE (section 4, art. 16-21) donne les bases légales aux procédures d'établissement des zones de danger et leur homologation, ainsi que leur intégration dans les PAZ et les RCCZ, comme représenté en page 10.

Bon à savoir : La LcACE est dédiée à la prise en compte du danger hydrologique, mais elle permet également, à titre provisoire et dans l'attente d'une législation spécifique, de statuer sur les dangers géologique et nivo-glaciaire. Cf. art. 64 al. 3 LcACE.

LÉGISLATIONS SUR LES FORÊTS

La loi fédérale sur les forêts (LFo) requiert de la part des cantons des mesures forestières et des travaux de construction contre les dangers naturels lorsque la protection de la population et de biens d'une valeur notable l'exige (art. 19). En outre, les cantons doivent établir les documents de base pour la protection contre les catastrophes naturelles, en particulier les cadastres et cartes des dangers (art. 15 de l'Ordonnance fédérale sur les forêts (OFo)). La loi valaisanne (LcFDN) précise que les communes établissent les cartes de danger lorsque des régions sont menacées et qu'elles en tiennent compte dans l'aménagement du territoire et pour les autorisations de construire (art. 40-41).

Toutes ces bases légales sont consultables sur

www.vs.ch/developpementterritorial, rubrique *Bases légales*, ou sur lexfind.ch.

Les bases légales fédérales sont également disponibles sur www.admin.ch, rubrique *Documentation*.

Conformément à l'art. 41, lettre d de l'Ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau, le Département des transports, de l'équipement et de l'environnement a édicté une «Directive relative à l'établissement des zones de danger et aux autorisations de construire s'y rapportant du 7 juin 2010». Cette dernière fixe notamment le cadre des exigences émanant des préavis des services cantonaux concernant les demandes d'autorisation de construire à l'intérieur des zones de danger.

Par ailleurs, la Confédération a publié une Recommandation «Aménagement du territoire et dangers naturels», laquelle a notamment pour objectif de servir de complément aux directives et guides cantonaux à destination des spécialistes des communes.

Recommandation consultable sur

www.are.admin.ch, rubrique *Documentation > Publications > Paysage*.

Abréviations

PAZ	Plan d'affectation des zones
RCCZ	Règlement communal des constructions et des zones
PDC	Plan directeur cantonal

BASES LÉGALES

LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LcAT	Loi concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LFo	Loi fédérale sur les forêts
OFO	Ordonnance fédérale sur les forêts
LcFDN	Loi cantonale sur les forêts et les dangers naturels
LACE	Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau
LcACE	Loi cantonale sur l'aménagement des cours d'eau
OcACE	Ordonnance cantonale sur l'aménagement des cours d'eau

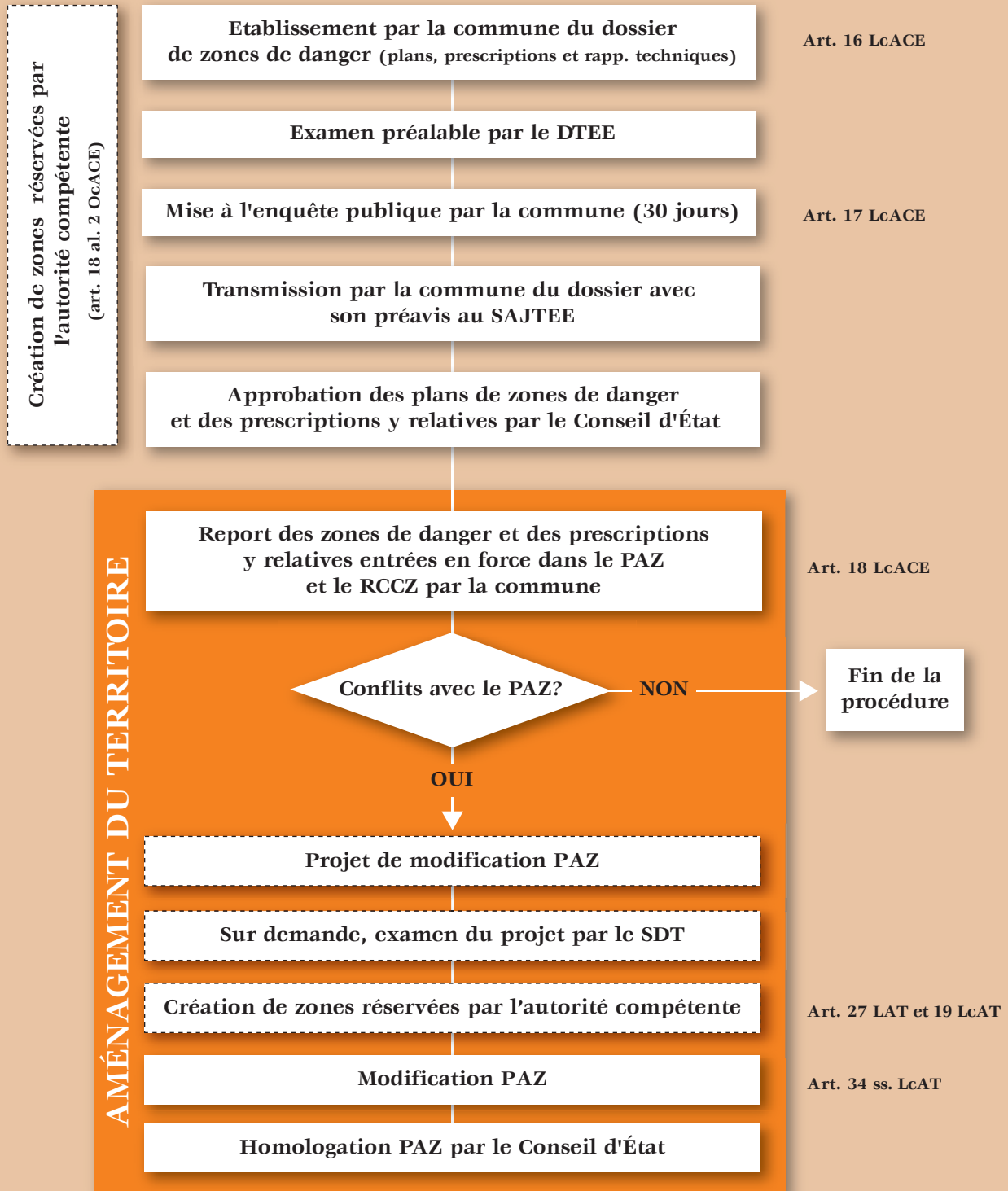
INSTANCES


SDT	Service du développement territorial
SFP	Service des forêts et du paysage
SRCE	Service des routes et des cours d'eau
DTEE	Département des transports, de l'équipement et de l'environnement
SAJTEE	Service administratif et juridique du DTEE
CCC	Commission cantonale des constructions
R3	Troisième correction du Rhône
TF	Tribunal fédéral

Schéma des procédures

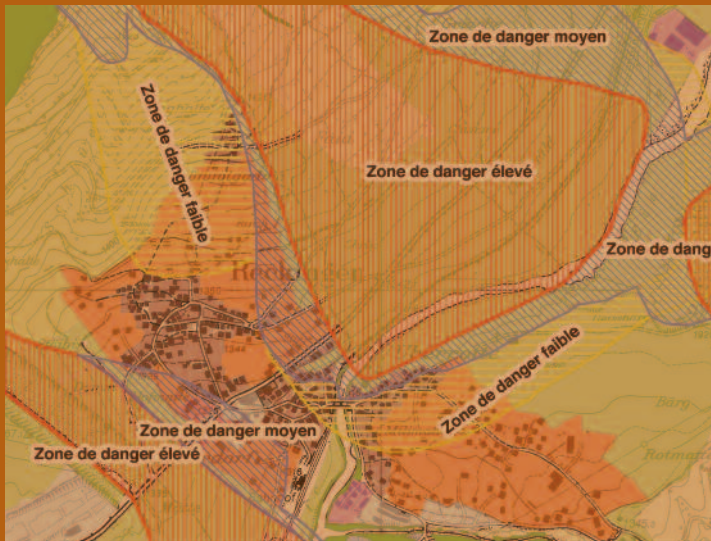
PROCÉDURES*

BASES LÉGALES



 Facultatif

* Applicables également pour le danger d'inondation du Rhône, sauf pour la première étape qui relève du Canton par le DTEE, et pour la deuxième étape qui est supprimée.



RENSEIGNEMENTS

PDc, PAZ, RCCZ

→ Service du développement territorial (SDT)
 Rue des Cèdres 11
 1950 Sion
 027 606 32 50
 SDT/DRE@admin.vs.ch
www.vs.ch/developpementterritorial

Tremblements de terre, Crues

→ Service des routes et des cours d'eau (SRCE)
 Rue des Creusets 5
 1950 Sion
 027 606 35 09
 SRCE@admin.vs.ch
www.vs.ch/srce

Procédures et questions juridiques

→ Service administratif et juridique DTEE (SAJTEE)
 Rue des Creusets 5
 CP 478
 1950 Sion
 027 606 33 50
 SAJTEE-VRDVBU-JUR@admin.vs.ch
www.vs.ch, Départements et Services > DTEE > Appui juridique

Avalanches, Glaciers, Instabilités de terrain

→ Service des forêts et du paysage (SFP)
 Bâtiment Mutua
 Place des Cèdres
 1951 Sion
 027 606 32 00
 SFP@admin.vs.ch
www.vs.ch, Départements et Services > DTEE > Forêts

IMPRESSUM

Edition : Département de l'économie, de l'énergie et du territoire (DEET)
 Service du développement territorial (SDT)

Traduction : William Ploeg, Saas-Grund

Photos : Service des forêts et du paysage (SFP)

Composition graphique : Atelier Grand, Sierre

Impression : Imprimerie Gessler, Sion

Distribution : sur Internet à l'adresse www.vs.ch/developpementterritorial