

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau (LDNACE)

Le Conseil d'Etat du canton du Valais a, par décision du, décidé la mise en consultation de l'avant-projet de loi sur le financement de la 3e correction du Rhône, accompagné du présent rapport explicatif.

1. Introduction

Le présent avant-projet de loi a été élaboré par le Groupe de Travail (GT) qui a été constitué par décision du Conseil d'Etat du 23 janvier 2019. Le GT institué est composé de représentants de l'Administration cantonale provenant du Service des forêts, des cours d'eau et du paysage, de l'Office cantonal de la Construction du Rhône (OCCR3) et du Service administratif et juridique du Département de la mobilité, des transports et de l'environnement. Le GT s'est vu notamment confier la tâche d'examiner les compétences et les responsabilités des différentes entités appelées à gérer les dangers naturels sur le territoire valaisan et d'introduire dans les bases légales cantonales le principe de la gestion intégrée des risques pour les dangers naturels.

La révision totale de la loi cantonale sur l'aménagement des cours d'eau du 15 mars 2007 (LcACE) est indispensable au vu du nombre élevé de problématiques qui ont été décelées par le GT et les services spécialisés en matière de dangers naturels.

Les dangers naturels ont toujours été et continuent d'être une thématique importante. De par sa topographie, le canton du Valais est particulièrement impacté par ces derniers et la nécessité d'être à la pointe dans ce domaine est vitale afin d'éviter au maximum des catastrophes qui entraîneraient notamment des pertes humaines.

Suite à la motion Danioth (1999), le Conseil fédéral a chargé la Plate-forme nationale «Dangers naturels» PLANAT d'élaborer une stratégie globale et interdisciplinaire en vue d'améliorer la sécurité contre les événements naturels. Le Conseil fédéral a émis la volonté de mettre en place un standard de sécurité comparable dans l'ensemble du pays, dans l'optique d'une gestion globale des risques. Le but est ici de protéger l'être humain et son milieu de vie naturel, ainsi que les biens matériels importants. La PLANAT a notamment publié plusieurs rapports successifs entre 2009 et 2018 pour répondre à cet objectif et il appartient aux cantons d'adapter leur législation en conséquence.

Suite à des années d'expérience, les services spécialisés en matière de dangers naturels du canton ont mis en évidence que les bases légales ne répondaient plus forcément à ces recommandations. C'est pourquoi il a été notamment décidé de baser la nouvelle loi sur le principe de la gestion intégrée des risques conformément aux recommandations de la PLANAT. La gestion intégrée des risques liées aux dangers naturels consiste à combiner de manière optimale et efficiente des mesures constructives, de planification et d'organisation. Pour cela, une vue d'ensemble basée sur les bases de dangers et de risques est indispensable. Il s'agit d'abord d'identifier et d'évaluer les dangers et les risques, puis de les réduire lorsque cela est nécessaire et possible.

Par le passé, le traitement des dangers naturels se caractérisait surtout par la construction d'ouvrages de protection (mesures constructives pour éviter les dangers, p. ex. des paravalanches) et par la délimitation de zones de danger qui sont prises en compte dans l'aménagement du territoire (mesures préventives planifiées). Ces mesures se sont avérées pleinement efficaces. Toutefois, le coût de ces mesures ainsi que les contraintes de terrain

fixent des limites claires à la faisabilité des ouvrages de protection. En outre, les exigences de la société en matière d'information et d'avertissement se sont accrues et les questions de culpabilité et de responsabilité, y compris dans le cas des dangers naturels, ont été de plus en plus mises en avant ces dernières années. Par conséquent, la gestion intégrée des risques a pris une importance croissante au cours des 20 dernières années, compte tenu des nouvelles possibilités techniques de mesure, d'alerte et de surveillance (mesures organisationnelles). Depuis plusieurs années, des plans d'urgence et des cartes d'intervention ont également été élaborés et mis en œuvre. Aujourd'hui, ces mesures organisationnelles - en plus des mesures constructives et de planification - sont tout aussi importantes pour la gestion intégrée des risques.

De plus, suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 26 juillet 2005 qui a forcé à ce que les propriétaires fonciers touchés soient habilités à contester une zone de dangers dans le cadre d'une procédure administrative, une procédure d'approbation des zones de dangers a été introduite dans la loi de 2007. Après plus de 12 ans d'expérience, il s'avère que les bases légales ainsi que la directive régissant ce domaine nécessitent une adaptation.

Enfin, la subdivision des bases légales entre la loi sur les forêts et les dangers naturel (LcFDN) et la loi sur l'aménagement des cours d'eau (LcACE) est devenue de plus en plus difficile à justifier et a entraîné de nombreux problèmes quant à savoir qui est responsable de quel domaine et qui finance/subventionne quel objet ou quelle tâche et à quel taux. De plus, des différences de pratique découlant de ces deux lois ont été mises en évidence.

Ainsi qu'il a déjà été relevé, l'homme fait partie de la nature. Il doit veiller à ce que les bases de la vie ne soient pas détruites par les éléments. Partant, il lui incombe de se protéger, autant que faire se peut, contre l'ensemble des dangers naturels.

2. Procédure législative

La législation cantonale actuelle sur les aménagements de cours d'eau comprend une loi et une ordonnance. La procédure législative pour la révision totale de ces actes est la suivante :

- a) *La nouvelle loi sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau* (ci-après : « LDNACE ») est adoptée par le Grand Conseil, sur la base d'un projet soumis par le Conseil d'Etat (art. 42 al. 1 Constitution cantonale, art. 35 ss Loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs).
- b) *La nouvelle ordonnance sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau* est adoptée par le Conseil d'Etat. Ensuite, elle est approuvée (ou non) par le Grand Conseil, sans qu'il puisse y apporter des modifications (art. 57 al. 2 de la Constitution cantonale).

Le présent avant-projet tient compte de cette distinction dans la mesure où tous les éléments essentiels (compétences, définition des règles matérielles et procédures) doivent impérativement figurer dans la loi, alors que les précisions plus détaillées ressortent de l'ordonnance.

La Loi et l'ordonnance sur les forêts et dangers naturels sont également en cours de révisions et les articles concernant les dangers naturels en seront sortis.

3. Grandes lignes de la révision

Les explications générales qui suivent ont pour but d'indiquer au Grand Conseil et à tout intéressé les motifs justifiant la révision totale de la LcACE, de donner un aperçu sur les travaux accomplis et de décrire les caractéristiques du projet de révision totale

dans la version présentée. Des explications et précisions complémentaires figurent dans le commentaire relatif aux divers articles au chapitre 4.

3.1. Introduction de la notion de gestion intégrée des risques

Une population toujours plus dense, un accroissement des transports et des loisirs ont augmenté les risques liés aux dangers naturels au cours des dernières décennies. En outre, les exigences en matière d'information et d'alerte de la société se sont accrues, et les questions de culpabilité et de responsabilité, y compris dans le domaine des dangers naturels, ont été de plus en plus mises en avant ces dernières années. Le degré de sécurité absolue n'est pas atteignable, c'est pourquoi une culture du risque permettant de représenter et d'évaluer en transparence les risques et leurs modifications de même que les mesures préventives est nécessaire.

Les trois secteurs principaux d'action dans le cycle de la gestion intégrée des risques sont les mesures de précaution, la maîtrise et le rétablissement. Avec l'apparition de nouvelles possibilités techniques de mesure, l'alerte et la surveillance (mesures organisationnelles) sont devenues de plus en plus importantes au cours des 20 dernières années. Depuis plusieurs années, des plans d'urgence et des cartes d'intervention ont également été élaborés et mis en œuvre. Aujourd'hui, ces mesures sont intégrées au même titre que les mesures constructives et de planification dans la gestion intégrée des risques. Cette dernière consiste donc à combiner de manière optimale et économique des mesures constructives, de planification et d'organisation.

3.2. Simplification des procédures

La loi sur l'aménagement des cours d'eau de 1932 ne contenait pas de dispositions de procédure notamment sur l'approbation des plans. Ces procédures ont été créées dans la loi sur l'aménagement des cours d'eau de 2007 et après plus d'une décennie de pratique, il est apparu que ces dernières devaient être mises à jour et dans la mesure du possible simplifiées, notamment pour le cas du Rhône et des plans de zones de dangers.

3.3. Réorganisation du système de financement/subventionnement

Actuellement, tant les taux de subventionnement que le mode de calcul diffèrent entre les bases légales actuelles, même pour des prestations similaires (projets de protection, cartes de danger, plans d'alarme) alors que les subventions venant de la Confédération sont identiques. Le mode de calcul dans la nouvelle loi se basera sur des critères clairs et unifiés, basés sur la gestion intégrée des risques (cartes de danger existantes, intégration au plan de zone, coûts efficacité du projet, risques individuels), conformément aux recommandations de la PLANAT.

3.4. Clarification de la répartition des tâches entre les différentes entités appelées à appliquer la gestion intégrée des risques

Une question majeure de la révision totale de la LcACE a été de définir la répartition des tâches dans le domaine des dangers naturels et de la gestion intégrée des risques. Les tâches sont réparties de manière claire et compréhensible entre les différents acteurs que sont le Canton, les communes et les propriétaires d'infrastructures. Un accent a aussi été mis sur la responsabilité individuelle de

chacun. En effet, on ne saurait imposer que les entités publiques soient seules responsables, particulièrement lorsqu'une personne privée exerce de son plein gré une activité exposée aux dangers naturels. Cette notion de responsabilité individuelle, ancrée à l'art. 6 de la Constitution fédérale, est également conforme aux lignes directrices données par la Confédération par le biais de la PLANAT.

3.5. Droit pénal administratif

Les règles de droit pénal administratif (actuel art. 60 LcACE) n'ont plus été mises à jour depuis 2007, ceci malgré la révision totale du code pénal suisse. Ainsi, il convient en particulier de modifier les règles sur la prescription, de même que l'article sur les actes punissables.

De plus, l'introduction de la capacité délictuelle des personnes morales permet de simplifier les démarches des autorités compétentes. En effet, il ne sera plus nécessaire de s'adresser directement à la personne physique responsable de la société (en général le président du conseil d'administration) qui a commis une infraction contrairement au droit actuel.

3.6. Révision de la loi cantonale sur les forêts et les dangers naturels

La loi cantonale sur les forêts et les dangers naturels traite notamment des aspects liés à la défense contre les dangers naturels dans le domaine des avalanches, des instabilités de terrain ainsi que des laves torrentielles liées aux cours d'eau forestiers. Tous ces aspects sont intégrés dans l'avant-projet de la LDNACE. Cela implique également un changement dans le nom de la loi qui s'intitulera désormais « loi sur les forêt (LcFo) ».

Par ailleurs, la loi fédérale sur les forêts ayant été modifiées, l'occasion de procéder à l'adaptation de la législation cantonale a été saisie et les articles concernés sont modifiés au moyen du présent avant-projet de loi.

4. **Commentaires de l'avant-projet de la loi sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau**

L'avant-projet de loi s'articule autour de six titres. Le premier titre traite des dispositions générales, le second de la gestion intégrée des risques, le troisième traite quant à lui du financement. Le titre quatre s'occupe des tâches du canton et les cinquième et sixième titres comportent les dispositions diverses et finales.

Titre 1 Dispositions générales

Ce titre a pour objet les aspects généraux du présent avant-projet de loi sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau. Il contient les dispositions générales sur le but, l'objet, le champ d'application, les eaux superficielles (cours d'eau et lacs), les principes de base, la compétence, la propriété des eaux, ainsi que la réserve des autorisations spéciales.

Titre 2 Gestion intégrée des risques

Ce titre est subdivisé en trois sections. La première traite de la prévention (documents de base, planification des aménagements des cours d'eau et des lacs et espace réservé aux cours d'eau et lacs ainsi que l'entretien des ouvrages de protection, des

cours d'eau et des lacs). La deuxième section contient les articles consacrés à la surveillance et à l'intervention. Les mesures constructives font l'objet de la troisième section ; elle contient les articles relatifs aux aménagements des cours d'eau et ouvrages de protection, les mesures urgentes et de remise en état ainsi que la procédure idoine.

Titre 3 Financement

Ce titre a pour objet de régler les aspects liés au financement. Il est divisé en trois sections qui traitent respectivement de l'organisation du financement, du subventionnement et des autres financements.

Titre 4 Tâches du canton

Les tâches du canton sont explicitées dans ce titre. Les questions de haute surveillance, de surveillance, d'arrêt des travaux et de remise en état des lieux ainsi que la procédure y relative tout comme l'exécution par substitution y sont réglées.

Titre 5 Disposition diverses

Ce titre traite des extractions de matériaux dans les cours d'eau et les lacs, des restrictions à la propriété des fonds riverain, de l'hypothèque légale directe ainsi que des voies de recours. Les dispositions pénales ainsi que la prescription sont également contenues dans ce titre.

Titre 6 Disposition finales

Le dernier titre de l'avant-projet de loi contient les dispositions relatives à son exécution.

Article 1 But

L'article 1 définit le but de la LDNACE, à savoir d'assurer la protection des personnes et des biens d'une valeur notable contre les dangers naturels ainsi que l'entretien et l'aménagement des cours d'eau.

La protection des personnes a la priorité absolue. Les animaux ont été supprimés dans l'avant-projet de loi conformément aux définitions et à la stratégie de la plateforme nationale « Dangers naturels » (ci-après : « PLANAT », stratégie « dangers naturels » Suisse - Niveau de sécurité face aux dangers naturel d'août 2013). La protection des animaux de rente incombe à leur propriétaire et leurs besoins de protection sont déjà largement couverts par d'autres réglementations.

La notion de bien de valeur notable fait référence à celle de coût-efficacité des mesures et donc de la proportionnalité des moyens à mettre en œuvre pour assurer la protection d'un objet. En cas de doute, la pesée des intérêts est effectuée par le Département en charge des dangers naturels.

Article 2 Objet et champ d'application

Pour la gestion intégrée des dangers naturels, le présent avant-projet de loi règle les questions en lien avec les dangers gravitaires (c'est-à-dire tous les dangers qui impliquent un déplacement de masse), les dangers tectoniques et les dangers météorologiques et autres. La distinction entre les différents dangers naturels est celle faite par la PLANAT 2013.

La notion « eaux superficielles », remplacée dans la suite de la loi par le terme cours d'eau-lacs, correspond au domaine d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (art 1 al 2), notion précisée ensuite dans la Loi fédérale sur la protection des eaux (art 4 al.a). Les cours d'eau et lacs retenus pour l'application de cette loi sont répertoriés dans un inventaire cantonal (selon article 7). En sont exclus les linéaires ou plans d'eau ayant fonction principalement d'évacuation des eaux claires, découlant d'une concession d'utilisation de droit privé ou servant uniquement à l'utilisation de la force hydraulique, à l'irrigation ou au drainage. Ces éléments doivent en effet répondre à d'autres bases légales. Du point de vue des drainages dans le secteur agricole, une différence est faite entre de simples fossés de drainage (non retenus dans l'inventaire) et des canaux qui sont, en plus de leur fonction drainante, alimentés par la nappe phréatique (retenus dans l'inventaire).

Article 3 Principes de base

La gestion intégrée des risques se définit par le mode de gestion des risques qui considère tous les types de dangers naturels et de mesures et qui implique tous les responsables dans la planification, la conception et la mise en œuvre des mesures, dans une perspective durable des points de vue écologique, économique et social.

L'article 3 al. 4 de l'avant-projet de loi précise que lorsqu'on est exposé à un risque dans le domaine de compétence des collectivités publiques (qui sont la Confédération, le Canton et les communes), on peut s'attendre à ce que ces collectivités et les propriétaires d'infrastructure, limitent le risque. Cependant, ce principe est accompagné de la notion fondamentale de responsabilité individuelle et sociale. Cette dernière trouve son fondement à l'article 6 de la constitution fédérale et s'exprime par le fait que toute personne est responsable d'elle-même et contribue selon ses forces à l'accomplissement des tâches de l'Etat et de la société. Toute personne étant responsable d'elle-même, elle ne peut pas exclusivement compter sur les pouvoirs publics. En effet, si une personne s'expose intentionnellement à des risques connus, elle doit en assumer, tout du moins, une part de responsabilité en cas de dommage. La Confédération et le canton entendent faire cette distinction entre la sphère de responsabilité institutionnelle et la sphère de responsabilité individuelle. Il convient toutefois de noter qu'il est impossible de tracer une ligne claire et définitive entre les deux domaines. Il existe en effet une zone où la responsabilité est partagée entre les personnes concernées et les propriétaires/exploitants des installations ou les collectivités publiques.

La tolérance au risque par la collectivité n'est pas la même par exemple sur des itinéraires pédestres s'ils sont destinés à un large public et aménagés en conséquence (par exemple le sentier du Torrent Neuf à Savièse ou l'accès à l'Ermitage de Longeborgne) que s'il s'agit de sentiers pédestres relativement peu fréquentés en haute montagne, sur lesquels peuvent survenir occasionnellement des chutes de pierres. Pour les premiers, chaque événement est susceptible d'avoir de graves conséquences, alors que sur les derniers, la probabilité qu'une personne soit atteinte par une chute de pierres est très faible. Il appartient donc à l'exploitant ou propriétaire d'une installation de prendre les mesures de protection adéquates ou au minimum d'informer les utilisateurs, en fonction du danger mais également de la fréquentation attendue (= notion de risque).

Dans le domaine de la responsabilité individuelle, chaque personne est responsable de sa propre protection et on ne peut pas supposer que le risque sera limité par une institution. Il s'agit essentiellement de terrains libres dans lequel sont pratiquées des activités telles que le ski de randonnée, l'alpinisme, l'escalade, etc. On peut également considérer que celui qui décide sciemment de s'établir, hors zone à bâtir, dans une zone potentiellement soumise à des dangers naturels, doit assumer une part de responsabilité individuelle beaucoup plus importante que s'il résidait en agglomération.

Article 4 Compétence et devoirs en matière de gestion intégrée des risques

L'alinéa 1 dépeint les compétences en matière de dangers gravitaires, quant aux entités responsables ainsi qu'aux parties du territoire concerné. La zone à protéger contre les dangers naturels est forcément limitée et ne peut pas s'étendre à l'ensemble du territoire cantonal. Le cas échéant, l'effort nécessaire ne serait ni gérable dans la réalité ni proportionnel aux résultats.

Les responsabilités en matière d'infrastructures sont désormais réglementées de manière claire et compréhensible. En particulier, il est désormais clairement indiqué que le canton est responsable de ses infrastructures, notamment les routes cantonales, et les communes et les tiers des leurs. En ce qui concerne le territoire, chaque commune est responsable pour son territoire et le canton l'est pour le Rhône.

La Confédération est responsable de la protection des routes nationales (article 83 de la Constitution fédérale et loi fédérale sur les routes nationales (LRN)), les entreprises ferroviaires (dans le canton du Valais : CFF, BLS, MGB et TLMR) doivent prendre toutes les mesures pour la sécurité des chemins de fer conformément à la loi sur les chemins de fer (Loi fédérale sur les chemins de fer (LCdF)) et le bon état des installations électriques est de la responsabilité de leurs propriétaires (Loi fédérale concernant les installations électriques à faible et à fort courant, Loi sur les installations électriques, (LIE)).

La lettre e) intègre une nouveauté, à savoir que les usagers des bâtiments situés hors zone à bâtir doivent s'informer non seulement de la situation de danger de leur bâtiment, mais également de son évolution (par exemple : chute de neige, etc.) et adapter leur comportement à la situation de danger réelle selon les principes de l'article 3 (al. 6).

L'alinéa 2, traite les dangers tectoniques. La tâche des collectivités publiques dans ce domaine consiste essentiellement à favoriser la construction parasismique et à sensibiliser les privés. Ce danger est géré par un comité interdépartemental (ComStrat) sous l'égide du Service de la sécurité civile et militaire.

L'alinéa 3 traite des dangers météo-climatique, notamment sur l'obligation des collectivités publiques de transmettre l'alerte et l'alarme. Actuellement, les entités cantonales concernées reçoivent les alertes et alarmes de la confédération, mais c'est la police cantonale qui est en charge de les transmettre à la population.

Les alinéas 5 à 7 reprennent la notion d'association de commune déjà présente dans la loi sur l'aménagement des cours d'eau. Partant, lorsque les travaux se font sur le territoire de plusieurs communes, ils doivent être coordonnés (p. ex. l'établissement de plans intercommunaux d'aménagement des cours d'eau). A défaut d'entente entre les intéressées, le Conseil d'Etat peut ordonner la création d'une association de communes si cela est indispensable à l'accomplissement des tâches liées à la gestion intégrée des risques.

Article 5 Compétence en matière d'aménagement de cours d'eau et des lacs

L'article 5 définit les différentes compétences en matière d'aménagement de cours d'eau et des lacs et prévoit la possibilité pour le département en charge des cours d'eau et des dangers naturels de déléguer certaines tâches qui lui incombent.

Article 6 Réserve d'autorisations spéciales

Des autorisations spéciales (défrichement, intervention dans les eaux piscicoles, etc.) peuvent être nécessaires en matière d'aménagement de cours d'eau ; elles sont régies par les lois spécifiques.

Article 7 Inventaire cantonal des cours d'eau et lacs

L'inventaire cantonal des cours d'eau et lacs définit les cours d'eau et lacs qui font l'objet de la future LDNACE. Cet inventaire est indicatif, dans le sens que les communes et les autres intéressés peuvent, pour de justes motifs, demander à ce qu'un cours d'eau figure (ou ne figure pas) dans l'inventaire. Dans l'OcACE actuelle, l'article 2 stipule que cet inventaire doit être mis à l'enquête publique. Cette procédure est disproportionnée et a l'inconvénient de rendre la modification de l'inventaire trop rigide au vu de l'évolution possible des cours d'eau. D'autre part, lors de la mise à l'enquête de l'espace réservé aux eaux (art. 14) l'inventaire est clairement intégré au dossier en question.

Sa mise à l'enquête n'est donc plus pertinente. L'inventaire cantonal sera donc établi et mis à jour par le service compétent et validé par le Département auquel il est rattaché.

Article 8 Documents de base

Les documents de base nécessaires à assurer la gestion intégrée des risques sont listés de manière non exhaustive dans cet article et doivent être établis selon les compétences définies à l'art. 4. Le détail de ces derniers sera fixé dans l'ordonnance.

Article 9 Cartes des dangers naturels

Les cartes de dangers sont des documents techniques nécessaires pour une bonne gestion intégrée des risques. Le processus d'élaboration et de contrôle de ces dernières est explicité dans cet article.

Une nouveauté importante par rapport à la loi actuelle est que les cartes de danger réalisées doivent être transmises après leur établissement dans les trois mois au service pour contrôle, validation ou demande de compléments si nécessaire. Ce délai est important car il permet d'éviter un écoulement du temps trop important entre l'établissement des cartes et leur validation. En effet, il est primordial que les données les plus actuelles soient toujours à disposition d'une part des entités responsables de la gestion intégrée des risques et d'autre part à toute personne à qui ces informations peuvent être utiles.

L'OCCR3 fait établir et contrôler les cartes de danger Rhône avant/après travaux de la 3^e correction.

La procédure relative à la validation par le service sera précisée dans l'ordonnance.

Les cartes de danger sont désormais liantes pour les autorités et particuliers qui doivent les prendre en compte dès leur validation et donc avant même leur mise à l'enquête et approbation. Ceci correspond au principe de l'aménagement du territoire qui prévoit que le danger est pris en compte dès qu'il est connu. Dans ses recommandations sur l'aménagement du territoire et les dangers naturels, la Confédération indique aussi explicitement qu'une autorité qui ignore les résultats de la carte des dangers agit de manière erronée et peut donc être tenue pour responsable.

Article 10 Procédure d'homologation des zones de dangers

Les cartes de danger doivent être mises à l'enquête publique sous forme de zones de danger (carte de danger avec un fond parcellaire) afin que le droit d'être entendu soit respecté (car dans certains cas, notamment pour les zones de danger élevé, le droit de propriété peut être restreint). Un délai de trois mois entre la validation par le service et la mise à l'enquête publique a été introduit afin d'éviter que la situation de danger ait évolué et que les cartes présentées lors de la mise à l'enquête ne soient plus à jour.

Article 11 Planification du territoire, constructions et utilisations dans les zones de dangers

Cet article détermine les constructions et les mesures de planification possibles dans les diverses zones de dangers. Une nouveauté a été introduite par rapport à la LcACE sur le fait que l'autorité compétente au sens de la loi sur les constructions, peut à tout moment interdire l'utilisation de locaux si celle-ci est de nature à mettre en péril la vie humaine (alinéa 7). De cette manière, l'autorité précitée dispose d'une base légale pour restreindre l'habitation dans des bâtiments ou locaux présentant un danger et ce même si cette restriction n'est pas expressément mentionnée dans l'autorisation de construire originelle.

Article 12 Spécificités du danger d'inondation du Rhône

Cet article découle de la modification apportée par l'entrée en vigueur de la loi sur le financement de la 3^e correction du Rhône.

L'alinéa 1, lettre i, rappelle en particulier qu'en cas de blocage ou ralentissement important de la 3^e correction du Rhône sur tout ou partie d'un tronçon, les conditions cumulatives ne sont pas remplies et aucun préavis positif ne peut être donné en zone de danger élevé.

Article 13 Plan d'urgence

Les plans d'urgence sont des outils qui prennent principalement la forme de cartes d'intervention pour la prévention et la gestion des événements naturels. Des plans d'urgence sont établis pour les dangers d'eau et d'avalanche et, si le délai d'alerte est suffisant, également pour les processus de chute et de glissements.

Article 14 Espace réservé aux cours d'eau et aux lacs

Cet article se base sur la loi fédérale sur la protection des eaux et précise au niveau cantonal à qui incombe la charge de déterminer ces espaces.

La procédure relative à la définition de l'espace réservé aux eaux superficielles est précisée dans l'ordonnance.

Article 15 Plan d'aménagement du Rhône

Le plan d'aménagement (PA-R3) a été adopté le 2 mars 2016 par le Conseil d'Etat. L'article 15 modifie le régime de la LcACE quant à la durée de validité de ce dernier qui passe de dix ans à vingt ans en raison de l'ampleur du projet de la 3^e correction du Rhône. Le PA-R3 est rendu liant pour les autorités. Il est donc pris en compte par les Services et communes dans l'exercice de leurs tâches pour faciliter la coordination et la réalisation rapide de R3.

Article 16 Plans d'aménagement et de revitalisations des cours d'eau et des lacs

L'obligation d'effectuer des plans d'aménagements pour les cours d'eau a été supprimée de l'avant-projet de loi. En effet, les communes peuvent en faire un si cela leur semble nécessaire, mais ce ne sera plus une condition pour l'approbation des projets d'enquête.

Article 17 Planification cantonale des revitalisations des cours d'eau et des lacs

La planification cantonale de la revitalisation des cours d'eaux a été adoptée le 10 décembre 2014. La revitalisation des lacs doit encore être planifiée. Il s'agit d'une tâche cantonale à réaliser, selon la législation fédérale en la matière, au plus tard au 31 décembre 2022.

Article 18 Contrôle et entretien des ouvrages de protection, des cours d'eau et des lacs

Cet article indique, en conséquence des articles 4 et 5, qui dispose de la compétence pour le contrôle et l'entretien des ouvrages de protection, des cours d'eau et lacs. L'alinéa 2 mentionne que le service vérifie par échantillonnage, lors de visites périodiques, l'état d'entretien.

Article 19 Principes de l'entretien des cours d'eau

L'alinéa 1 définit le but principal de l'entretien. L'alinéa 2 précise les principes généraux de cet entretien. L'alinéa 3 liste les types de travaux d'entretien ; une directive sera ensuite élaborée pour détailler les différentes interventions. L'alinéa 4 renvoie les travaux concernant la navigabilité à la législation spécifique. Le principe de concéder une partie du linéaire des cours d'eau pour la navigabilité a été supprimé, car la loi d'application de la loi fédérale sur la navigation intérieure et de l'accord franco-suisse concernant la navigation sur le Léman du 2 juillet 1982 est la base légale de référence sur ce sujet.

Article 20 Travaux d'entretien – Exécution

Lorsque les travaux ne sont que de l'entretien, ces derniers peuvent être réalisés sans mise à l'enquête publique. Demeurent réservés les autorisations spéciales.

Article 21 Principe d'entretien des ouvrages de protection

L'entretien correct des ouvrages de protection est fondamental pour maintenir le niveau de protection pour lequel ils ont été dimensionnés.

Avec des mesures simples et régulières, qui correspondent généralement à des travaux de réparation, on arrive à préserver ou à rétablir l'aptitude au service (selon norme SIA 469) d'un ouvrage pour une période déterminée.

Si les objectifs de protection existants lors de la construction de l'ouvrage se trouvent modifiés, par l'utilisation du sol, de telle sorte que l'ouvrage n'est plus suffisant pour garantir le niveau de protection nécessaire à la nouvelle situation, les adaptations de l'ouvrage feront l'objet d'un projet selon l'art.27.

Article 22 Principe de surveillance et d'intervention

L'intervention d'urgence est définie comme l'ensemble des mesures organisationnelles et les travaux urgents entrepris au cours des événements mettant en danger des personnes ou des biens de valeur notable. La planification de mesures d'urgence (alerter, alarmer, sauver et prévenir les dommages) doit avant tout sauver des vies humaines et limiter les dommages consécutifs. Le plan d'urgence est une base essentielle à cet égard.

Article 23 Organes d'intervention

Selon l'article 15 de l'ordonnance sur la protection de la population et la gestion des situations particulières et extraordinaires (OPPEX), les états-majors communaux et régionaux doivent avoir une cellule « dangers naturels » dont les membres doivent renseigner et orienter les autorités compétentes. Au niveau cantonal, ce rôle est assumé par la section dangers naturels du SFCEP.

Depuis de nombreuses années, le canton s'appuie en sur des observateurs locaux en matières de danger naturels dans les situations météorologiques critiques. Ces observateurs sont désormais rattachés à au moins une cellule danger naturel d'une commune ou d'une région. Les prestations qu'ils fournissent au bénéfice du canton sont réglées dans des conventions visant à régler les modalités de coopération et de financement avec les régions ou les communes.

Article 24 Réseau d'observateurs et cellule dangers naturels des états-majors communaux ou régionaux

Cet article introduit la fonction d'observateur dangers naturels communaux ou régionaux. Ces observateurs ont pour rôle de conseiller les autorités communales et le service en charge des routes en matière de dangers naturels. En cas de situation météorologique critique, ils sont en contact avec la CSDN et lui permettent d'obtenir des renseignements fiables sur la situation dans les régions et aussi de recevoir les informations prodiguées par la CSDN.

Article 25 Cellule scientifique cantonale pour les dangers naturels (CSDN)

La section danger naturels du SFCEP réunit des spécialistes dans les domaines de l'hydrologie, de la géologie et des avalanches. Pour la plupart, ces spécialistes sont rattachés dans les régions (Haut-Valais, Valais central et Bas-Valais) et peuvent donc rapidement se rendre sur place en cas de nécessité. En fonction du type de danger attendus, ce sont les spécialistes concernés qui intègrent la CSDN.

En Valais, de nombreux bureaux spécialisés en matière de dangers naturels collaborent tout au long de l'année avec la section dangers naturels. En cas de situation critique à large échelle sur le canton, ces bureaux sont susceptibles d'être appelé en renfort de la CSDN.

Article 26 Réseau cantonal de surveillance, d'alerte et d'alarme

Il existe à l'heure actuelle plusieurs réseaux de stations de mesures qui permettent de aux spécialistes cantonaux et aux observateurs régionaux d'avoir des données souvent en temps réel :

Réseau IMIS : stations de mesures de neige gérées par l'Institut de recherche sur la neige et les avalanches (SLF). Le canton et la Confédération participent financièrement à la gestion et l'entretien de ce réseau. Ces stations, situées pour la plupart en-dessus de 2'500 m donnent toutes les 30 minutes des indications sur les précipitations neigeuses, la structure du manteau neigeux, la vitesse et la direction du vent et les températures. Il y a actuellement 51 stations IMIS dans le canton.

Pluviomètres : en compléments du réseau de pluviomètres de MétéoSuisse, le canton a procédé, en collaboration avec cette institution, à l'installation d'une trentaine de pluviomètres supplémentaires destinés à donner des indications sur le volume et l'intensité des précipitations dans les régions. Ils sont également intégrés au réseau de MétéoSuisse et permette de mieux calibrer les modèles de prévision de cette dernière.

Autres stations de mesure : les mesures de débits de certains torrents, de mouvement de masse rocheuses et d'autres valeurs nécessaires à la surveillance des dangers naturels sont réunies dans un portail de visualisation des données cantonales.

Stations d'alarme privées : la section dangers naturels a également contribué à la mise en place par des sociétés privées des données des systèmes de surveillance et d'alarme; la section peut accéder à ces données.

Le portail dangers naturels Guardaval regroupe dans la mesure du possible toutes les données de ces différents réseaux et les mets à dispositions des intéressés (voyers, communes, observateurs dangers naturels, bureaux spécialisés, hautes écoles, etc.).

Article 27 Principe d'aménagement de cours d'eau et ouvrage de protection

Les mesures de prévention et d'intervention devront toujours être favorisées par rapport à un aménagement, à la construction d'un ouvrage de protection ou un déplacement de l'objet ou de l'installation menacée. Toutefois, ces mesures doivent être prises si le risque ne peut être considéré comme acceptable.

Article 28 Revitalisation des cours d'eau et des lacs

Cet article énumère les conditions cumulatives obligatoires pour définir si une revitalisation est nécessaire pour les cours d'eau et lacs. Du point de vue financier, seules les mesures pouvant être subventionnées selon la planification budgétaire ordinaire du Canton et pour lesquelles les communes pourront supporter leur part, seront menées à terme.

Article 29 Mise en œuvre des mesures

Il appartient au canton, communes ou tiers concernés, au sens de l'art. 4, de planifier et mettre en œuvre les mesures de protection qui s'imposent, en collaboration avec le service, afin de réduire le risque pour les personnes et les biens de valeur notable. Cet article instaure la possibilité aux autorités compétentes de déléguer, pour de justes motifs, leur compétence. La délégation doit être justifiée par l'autorité délégante. Nous pouvons être confronté à une telle situation notamment dans le cadre des mesures de la 3^e correction du Rhône pour lesquelles des interventions sur des cours d'eau communaux peuvent être prévus (le réaménagement d'un canal). La commune compétente pour un tel projet peut désormais déléguer sa compétence au canton. Une délégation de compétence peut également intervenir dans le cadre de projets de réaménagement hydroélectriques ; la société exploitante qui doit réaliser des travaux sur un cours d'eau communal pourra s'accorder avec la commune afin que cette dernière lui délègue la compétence du projet et pas uniquement la maîtrise de l'ouvrage.

Il sied de rappeler que les principes de responsabilité du propriétaire d'ouvrage restent applicables malgré la délégation de compétence. En effet, le propriétaire d'ouvrage assume une responsabilité primaire conformément aux articles 58 CO et 679 CC ; il devra répondre en premier lieu et pourra, dans un second temps, se retourner contre le/s tiers responsable/s au moyen d'une action récursoire.

Article 30 Mesures urgentes et remise en état

Cet article traite des mesures urgentes et de remise en état. La remise en état comprend la restauration de la sécurité et de l'aptitude au service d'un ouvrage pour une période de temps spécifiée. Il s'agit généralement de travaux de réfection qui ne nécessitent pas d'autorisation (sous réserve des autorisations spéciales comme par exemple les interventions dans les eaux piscicoles). Les alinéas 3 et 4 font, en conséquence des articles 19 et 21, la distinction entre la remise en état d'un ouvrage et celle d'un cours d'eau.

L'autorité compétente devant faire face à un risque de dommage important et imminent ou devant rétablir la sécurité par suite d'un évènement qui s'est déjà produit, peut ordonner des mesures urgentes ou de remise en état sans qu'il soit nécessaire d'élaborer un dossier de mise à l'enquête publique. En effet, l'autorité, doit pouvoir agir le plus rapidement possible dans de telles situations. Les organes cantonaux concernés doivent être consultés dans la mesure du possible.

Par contre si les mesures précitées dépassent le rétablissement de l'état antérieur alors elles doivent être soumises à autorisation du Conseil d'Etat ; c'est une approbation a posteriori, mais sans obligation de mettre à l'enquête publique.

Dans tous les cas, si des autorisations spéciales s'avèrent nécessaires, elles peuvent être demandées a posteriori (il est possible que seules ces autorisations spécifiques soient mise à l'enquête publique conformément aux dispositions légales qui les régissent).

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

Cet article indique que le Conseil d'Etat est compétent pour approuver les projets d'aménagements de cours d'eau et d'ouvrages de protection. La direction de la procédure est assumée par l'organe d'instruction, à savoir le service juridique du département en charge des cours d'eau et des dangers naturels (art. 10).

Cet article détermine les projets devant faire l'objet d'une mise à l'enquête publique. Il instaure le principe de pré-consultation des services et offices concernés pour lesdits projets. L'organe d'instruction est compétent pour gérer la pré-consultation ainsi que pour effectuer la pesée des intérêts. L'organe d'instruction peut, dans le cadre de la pesée des intérêts, s'appuyer sur les outils mis en place par le Conseil d'Etat, à savoir le Comité de projet (COPRO) pour les dossiers liés à la 3^e correction du Rhône.

La pré-consultation a pour objectif de mettre à l'enquête publique uniquement des dossiers complets et répondants aux exigences légales et techniques. Cela permet de raccourcir les procédures de consultation dont l'issue pouvaient même contraindre le requérant à modifier et remettre à l'enquête publique son projet. Par ailleurs, il se pouvait que l'écoulement du temps entre la mise à l'enquête publique et l'approbation du projet soit trop important et que le dossier ne corresponde plus à la réalité du moment (modification des bases légales, évolution de la situation de fait, etc.). Pour limiter les effets négatifs résultants de l'écoulement du temps, l'avant-projet de loi fixe un délai d'une année dès la fin de la procédure de pré-consultation pour mettre le dossier à l'enquête publique. Si le requérant ne respecte pas ce délai, il doit recommencer la procédure et consulter à nouveau les services et offices concernés.

Article 32 Contenu du projet de mise à l'enquête publique

Le projet doit respecter l'ensemble des disposition d'exécution en vigueur tant légales que techniques. Le contenu sera précisé dans l'ordonnance.

Dans tous les cas, il sera pris en compte que l'aménagement des cours d'eau et la mise en place des ouvrages de protection sont par nature imprécis et que l'approbation des plans ne doit pas empêcher des adaptations pertinentes sur le terrain compte tenu des connaissances locales.

Article 33 à article 38 Enquête publique – Consultation individuelle

L'article 33 précise les modalités de la mise à l'enquête publique ainsi que les cas pour lesquels il est possible d'y renoncer. Les notions de projet de peu d'importance et de

modification mineures seront explicitées dans l'ordonnance comme c'est déjà le cas dans la législation actuelle.

Pour le surplus, la procédure d'approbation du projet comprenant l'enquête publique, l'effet du dépôt public du projet ou de l'avis personnel, la procédure d'opposition, le délai et la forme de l'opposition, la réserve de droit, la séance de conciliation, etc. est la même que celle réglée dans la loi actuelle. Les autorités et les citoyens en connaissent très bien le déroulement et le système a fait ses preuves dans la pratique. Un commentaire plus détaillé n'est dès lors pas nécessaire.

Article 39 Exécution anticipée par secteurs

Cet article prend tout son sens avec l'instauration de la pré-consultation des services et offices concernés avant la mise à l'enquête publique. En effet, le projet mis à l'enquête publique et contre lequel aucune opposition n'a été déposée, ne saurait être remis en question par les organes consultés préalablement si aucune modification n'y a été apportée. L'exécution anticipée peut dès lors être plus fréquemment prononcée.

Le fait de pouvoir prononcer une exécution anticipée partielle est une nouveauté du présent avant-projet de loi. En effet, cela permet de débloquer des secteurs qui ne soulèvent aucune opposition, ce qui permet de démarrer les travaux de sécurisation plus rapidement ; encore faut-il que l'ensemble du projet ne soit pas remis en cause par les oppositions déposées sur les autres secteurs et que les secteurs qui peuvent être débloquer se suffisent à eux-mêmes en terme de sécurité.

Pour imaginer les propos, nous pouvons prendre l'exemple du projet de la 3^e correction du Rhône dont les mesures s'étendent sur plusieurs kilomètres. Il est dès lors envisageable de pouvoir autoriser les travaux sur les secteurs qui n'auraient pas fait l'objet d'opposition. En effet, il est dommageable, du point de vue sécuritaire, de retarder la réalisation de l'ensemble d'une mesure si un citoyen s'oppose, par exemple, à l'expropriation d'une partie de sa parcelle et que cela n'impacte qu'un secteur de la mesure.

Il est important de préciser que l'autorisation d'exécution anticipée par secteurs est accordée aux risques et périls du requérant.

Article 40 Coordination

Le principe de coordination des procédures est fondamental en droit administratif. Lorsqu'un projet nécessite des décisions émanant de plusieurs autorités en relation étroite avec la décision principale, il est nécessaire de coordonner l'ensemble des décisions tant matériellement que formellement. Cette coordination est réalisée par l'autorité compétente de la procédure décisive.

La coordination formelle a trait aux aspects procéduraux d'une procédure. Cela implique que les diverses autorités appelées à statuer sur une même cause ne peuvent conduire leur propre procédure sans égard pour les autres. Cela implique que les autorités doivent notamment communiquer entre elles, procéder à des actes de procédure simultanés (mises à l'enquête publiques) ou encore notifier de manière commune ou simultanée les décisions.

La coordination matérielle concerne l'application du droit de fond ; les autorités concernées doivent coordonner entre elles l'application des règles de leur ressort à un même état de fait. Partant, les autorités compétentes ne doivent pas rendre de décisions contradictoires (elles peuvent rendre des décisions négatives fondées sur la législation topique).

L'avant-projet de loi donne la compétence au Conseil d'Etat de diriger la procédure d'instruction, recueille les prises de position et procède à la pesée des intérêts lorsque les différentes décisions relèvent du niveau cantonal. Il intègre dans la décision principale toutes les autorisations de compétence cantonale afin de n'ouvrir qu'une seule voie de recours.

Article 41 Décision sur le projet

Cet article est repris de la loi cantonale sur l'aménagement des cours d'eau.

Article 42 Force exécutoire du projet

La publication au Bulletin officiel permet au citoyen d'être informé que le projet qui avait été mis à l'enquête publique a été approuvé et qu'il est en force. Ce dernier est déposé dans la ou les communes de situation afin que les citoyens puissent en prendre connaissance.

Article 43 Durée de validité de la décision

L'avant-projet de loi fixe un délai de trois ans pour débiter les travaux une fois la décision entrée en force. La volonté de l'instauration d'un tel délai est d'inciter les maîtres d'ouvrage à réaliser les travaux dans les meilleurs délais.

Au terme de ce délai, si les travaux n'ont pas débuté et que le requérant ne peut faire valoir aucun juste motif, la décision devient caduque et le dossier devra à nouveau suivre la procédure prévue par le présent avant-projet de loi (consultation des services, mise à l'enquête publique, instruction et décision).

Ce délai peut être prolongé au maximum de trois si le requérant fait valoir de justes motifs. Cette prolongation est exclue si la situation de fait ou de droit déterminante au moment de l'octroi de la décision d'approbation a changé.

Article 44 Abandon – Modification du projet en force

La modification importante de projet après approbation implique une nouvelle consultation des services et offices concernés ; les dispositions de procédure relatives à l'approbation d'un projet sont applicables par analogie. La notion de modification importante sera définie dans l'ordonnance.

L'abandon de projet doit faire l'objet d'une publication informative au Bulletin officiel.

Article 45 Conséquence de l'entrée en vigueur du projet

Cet article est repris de la loi cantonale sur l'aménagement des cours et a été adapté à la nouvelle législation.

Article 46 Organisation du financement

En ce qui concerne la troisième correction du Rhône, l'alinéa 1 précise que le financement est réglé par la loi sur le financement de la 3^e correction du Rhône (LFinR3). Toutefois, l'entretien du Rhône ainsi que les projets qui doivent être mis en œuvre hors emprise de ce grand projet entrent dans le champ d'application de la présente loi et sont réglés selon l'article 50.

Les alinéas 2 à 5 introduisent les notions de coûts reconnus au subventionnement et de répartition entre les intéressés. Pour tout financement par le Canton et la

Confédération, il est essentiel de faire la distinction entre les coûts reconnus (imputables) et non reconnus (non imputables). Celles-ci sont définies dans une directive spéciale inspirée de la réglementation fédérale. Les coûts non reconnus sont, par exemple, les prestations administratives du canton et des communes, les assurances contre les dangers naturels, les mesures de protection mobiles, l'évacuation d'eaux souterraines ou pluviales, la mise en décharge, les émoluments, des parties d'ouvrage sortants du concept de protection, etc.

Les coûts du projet sont ensuite répartis entre les intéressées, principalement sur la base des principes de bénéfices et de causalité. Les critères précis à cet égard seront également définis dans une directive. Cette directive permettra de proposer à l'autorité compétente de déterminer par projet les tiers appelés à participer à l'œuvre ainsi que leur part. Si des intéressés au projet n'ont pas droit à des subventions, par exemple l'OFROU pour la protection d'une route nationale, leur part sera déduite du montant des coûts reconnus avant le calcul de la subvention cantonale.

L'al. 6 définit que si des coûts doivent être imputés à un partenaire au projet pour cause de création d'un risque ou augmentation de l'intensité d'un risque suite à une construction autorisée sous conditions selon article 11 et 12, ces coûts sont directement imputés à ce partenaire. Ils doivent être considérées comme des coûts non-reconnus.

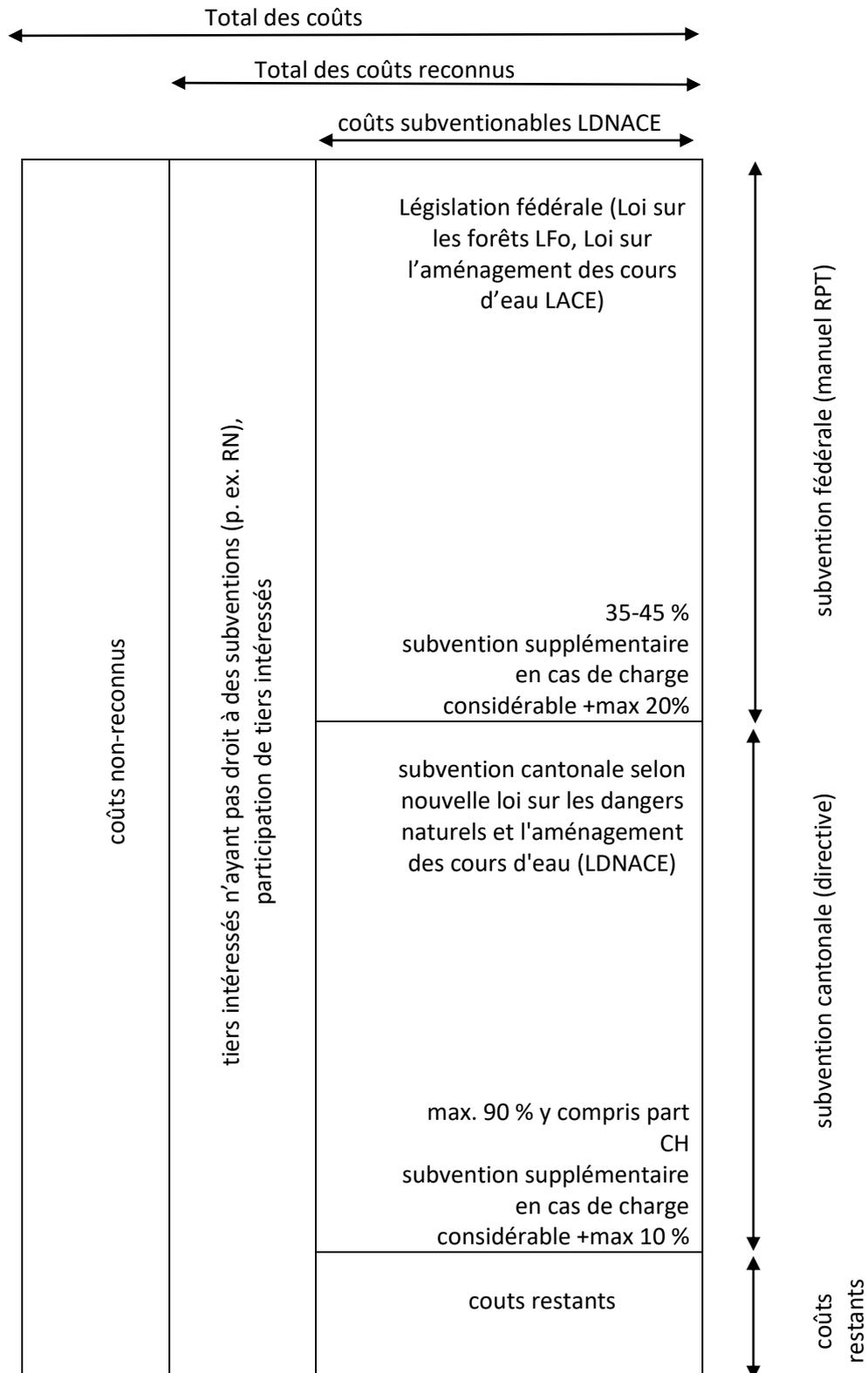
Finalement, c'est au maître d'ouvrage de régler les principes de la répartition des coûts restants, par exemple par des contributions des propriétaires fonciers et des bénéficiaires n'ayant pas été considérés comme des tiers intéressés (voir art. 52).

Selon l'alinéa 8, le Canton se doit de vérifier que, par le cumul des subventions et dons, le maître de l'ouvrage ne fasse pas de bénéfice sur le projet.

Dans le passé, la déduction des donations de tiers non impliqués dans le projet lors du calcul des subventions conformément aux dispositions précédentes de la LcACE a, à plusieurs reprises, entraîné des incertitudes et des incohérences. Afin d'éviter de telles incertitudes à l'avenir, ces donations ne seront plus prises en compte dans le calcul des subventions à l'avenir, pour autant qu'elles n'excèdent pas la part restante à charge du bénéficiaire.

Le tableau ci-dessous est fourni à titre d'exemple, les chiffres sont susceptibles d'être modifiés

Démarche générale



Article 47 Principes de Subventionnement

Les bénéficiaires du subventionnement sont définis en ordonnance en fonction du type d'objet à protéger. Les directives de la Confédération sont également prises en compte. Les principaux bénéficiaires des subventions sont certainement les communes, et ici pour la protection de la vie humaine et des biens de valeur notable dans les zones à bâtir et les petites entités urbanisées hors zones à bâtir avec habitation existante. D'autres objets de protection importants représentent les voies de communication d'importance nationale et cantonale, telles que les routes cantonales ainsi que les chemins de fer avec un mandat de transport public. Selon les directives de la Confédération seront exclus de la liste des bénéficiaires les installations sportives, les places de camping et les installations et constructions touristiques hors zone habitée.

Seules les mesures considérées comme proportionnées selon les directives en vigueur seront subventionnées. Les projets doivent généralement présenter un indice de rentabilité > 1 . On peut exceptionnellement s'en écarter lorsque l'indice de rentabilité n'a tout juste pas pu être atteint en raison de circonstances particulières (topographie, géologie, conditions imposées par la protection des monuments historiques, etc.) et si le risque individuel de décès dépasse le seuil de 10^{-5} par année ou si des infrastructures vitales sont menacées ou détruites.

Si une contribution du canton supérieure à 10'000 francs est attendue, les études et les travaux doivent être annoncés préalablement par écrit au service comme c'est déjà le cas actuellement (le seuil étant de 5'000 francs).

Article 48 Subventionnement des mesures préventives

L'avant-projet de la LDNACE prévoit une harmonisation des taux de subventionnement pour l'élaboration des données de base, en particulier les cartes de dangers et les plans d'urgence. Différents taux de subvention ont été appliqués dans ce domaine selon la loi sur les cours d'eau et la loi sur les forêts et dangers naturels (95 % pour les cartes liées aux risques de l'eau, 90 % pour les avalanches et les instabilités de terrain). Désormais, le taux de subvention pour tous les processus de danger sera de 90 % (dont 50 % étant à charge de la Confédération selon RPT actuelle en vigueur).

Il n'y a pas de changement dans le subventionnement des frais de formation et de fonctionnement des observateurs dangers naturels communaux ou régionaux qui accomplissent aussi des tâches cantonales. La subvention reste à 70 %. Elle est règlementée dans des contrats entre le Canton et les communes et tiers intéressés.

La mise en place et l'exploitation des systèmes de prévision de surveillance, d'alerte et d'alarme sera subventionné par le Canton par un taux de subvention de 70 %, alors qu'actuellement il est généralement de 80 % selon la LcFo et de 95% selon la LcACE.

Le taux de subvention pour l'entretien des cours d'eau et des ouvrages de protection sera également harmonisé : le taux sera désormais de 50 % pour toutes les mesures d'entretien. Pour l'entretien des cours d'eau, le taux appliqué sera donc toujours de 50 %, alors qu'actuellement le taux pouvait être réduit à 30 pourcents pour les cas où le gain sécuritaire était de faible importance. Le taux pour le contrôle et l'entretien des ouvrages de protection sera réduit de 20 % par rapport à la pratique actuelle. Il est à noter que les montants relatifs à l'entretien des cours d'eau se monte à 6 Mios de travaux annuels alors que le montant alloué aux ouvrages de protection se monte à 1

Mio environs. Ce faible montant pour les ouvrages de protection s'explique par le fait que leurs réhabilitations font majoritairement objet de projets (art. 49).

Article 49 Subventionnement des aménagements et ouvrages de protection, mesures urgentes et remise en état

Selon l'article 2 l'aménagement comprend les mesures constructives pour la protection contre les crues et les mesures de revitalisation.

Le canton continuera à soutenir les mesures constructives contre les dangers naturels et les aménagements des cours d'eau avec des contributions allant jusqu'à 90%, comme c'est le cas actuellement pour la LcFo alors que pour les cours d'eau le taux max est de 85%.

Un nouveau taux de subvention minimal de 50 % est défini alors qu'actuellement le taux minimal est de 65% pour les cours d'eau. Ce taux minimal correspond au taux proposé pour l'entretien. Il sera appliqué pour des projets dont l'efficacité n'est pas clairement démontrée

L'avant-projet de loi permet de fixer de manière similaire le taux de subventionnement pour tous les projets de protection contre l'ensemble des dangers naturels. Le taux de la subvention variera donc par projet dans ces limites (50 – 90%) pour l'ensemble des mesures de protection contre les dangers naturels.

La méthode pour fixer le taux d'un projet sera basée sur la prise en compte de la gestion intégrée des risques, de la nature des mesures constructives, de la valeur des objets protégés ainsi que de leur intérêt pour la nature et la société. Cette pratique est déjà appliquée avec satisfaction pour les projets de défense contre les avalanches et l'instabilités de terrain. Le service fera une proposition qui sera validée en fonction des compétences financières soit par le Conseil d'Etat soit par le Grand Conseil.

Le canton peut refuser de participer aux mesures de protection ou réduire les subventions lorsqu'il n'a pas été suffisamment tenu compte, dans l'utilisation du sol, des dangers potentiels, notamment par la non-observation des cartes de dangers ou des mises en garde des autorités.

L'alinéa 3 permet un soutien supplémentaire en fonction de la situation financière particulière à une commune. La décision de ce soutien supplémentaire est de la compétence du Conseil d'Etat sur préavis de l'administration cantonale des finances.

Selon l'alinéa 5, une autorisation du service doit être délivrée avant le début de travaux de remise en état pour obtenir un subventionnement. La démarche formelle sera également précisée dans la directive.

Article 50 Aménagement et revitalisation du Rhône et du Léman

L'article sépare les travaux liés au projet de la 3ème correction du Rhône et les autres travaux, d'entretien, d'aménagement et de revitalisation sur le Rhône dans son état actuel puis dans son état après réalisation de la 3ème correction.

Article 51 Etudes et travaux d'intérêt général

Les compétences et devoirs en matière de gestion intégrée des risques sont définis à l'article 4. Cependant pour des études et travaux d'intérêt général, comme par exemples des réseaux de mesures pertinents pour une région entière, le canton peut suppléer les communes et prendre directement à sa charge l'entier des études ou travaux.

Article 52 Contributions de propriétaires fonciers et des bénéficiaires concernés

Le canton, les communes et les corporations de droit public peuvent percevoir des contributions des propriétaires fonciers et des bénéficiaires concernés si ceux-ci n'ont pas clairement été déterminé comme tiers intéressés (voir art. 46). Ces contributions sont basées principalement sur le critère du bénéfice et sont réglées, si possible, sur la base d'une convention. A défaut d'une convention, la loi concernant la perception des contributions des propriétaires fonciers aux frais d'équipement et aux frais d'autres ouvrages publics est applicable par analogie.

Article 53 Indemnité pour mesure de protection

Si l'utilisation de parcelles privées est nécessaire, de façon provisoire ou définitive, pour la réalisation des travaux, la collectivité à laquelle incombe l'aménagement ou l'entretien des mesures de protection devra payer au propriétaire une indemnité fixée selon la législation sur les expropriations.

L'alinéa 2 permet de prendre également en compte les dégâts qui auraient été provoqués par les mesures de gestion intégrée des risques (par exemple un secteur choisi pour écrêter des crues).

Article 54 Tâches

Le département est chargé du conseil aux communes et aux tiers pour la gestion intégrée des risques.

Article 55 Haute surveillance et surveillance

La surveillance sur l'aménagement et l'entretien des cours d'eau et lacs ainsi que sur la mise en œuvre des principes de la gestion intégrée des risques est exercée par le département. Ce dernier agit au nom du Conseil d'Etat.

La surveillance consiste à contrôler la légalité de l'activité faisant l'objet de la surveillance. Il faut distinguer la surveillance préventive (information et conseil de la part du canton envers les communes) de la surveillance répressive (sanction des violations du droit). Ce contrôle doit être exercée avec une certaine retenue. En effet, il appartient à l'autorité compétente en matière d'aménagement de cours d'eau ainsi qu'en matière de gestion intégrée des risques de veiller à ce que tout soit en ordre.

La haute surveillance est la surveillance exercée par le Conseil d'Etat sur l'autorité exerçant la surveillance.

Article 56 Arrêt des travaux et remise en état des lieux

Cet article s'applique lorsque des travaux sont réalisés illicitement ou que des conditions et charges n'ont pas été respectées.

Article 57 Procédure d'arrêt des travaux et de remise en état des lieux

La procédure d'arrêt des travaux et de remise en état des lieux est précisée dans cet article. Une distinction est opérée entre les cas où une régularisation est manifestement d'emblée exclue et les autres cas. L'autorité compétente doit notamment faire figurer dans sa décision la menace de l'exécution par substitution ainsi que les voies de recours.

La prescription relative pour exiger la remise en état des lieux est fixée à dix ans ; la prescription commence à s'écouler à partir du moment où l'état de fait contraire au droit était reconnaissable. Dans tous les cas, la remise en état des lieux ne peut plus être exigée trente ans après la fin des travaux (prescription absolue).

Article 58 Exécution par substitution

Cet article dresse une liste exemplative des compétences du département en cas d'exécution par substitution.

Article 59 Extraction de matériaux dans les cours d'eau

C'est la législation spéciale qui règle le régime d'autorisation d'extraction tout comme les aspects sécuritaires. Les articles contenus dans la législation sur l'aménagement de cours d'eau sont intégrés dans les dispositions transitoires du présent avant-projet de loi afin d'éviter tout vide juridique entre l'entrée en vigueur de la présente loi et celle de la législation spéciale régissant notamment les extractions de matériaux dans les cours d'eaux.

Article 60 Restriction à la propriété des fonds riverains

Cet article est repris de la loi sur l'aménagement des cours d'eau.

Article 61 Hypothèque légale directe

Cet article est repris de la loi sur l'aménagement des cours d'eau.

Article 62 Voies de droit

Cet article est repris de la loi sur l'aménagement des cours d'eau.

Article 63 Actes punissables et sanction pénales

Les sanctions pénales sont reprises de celles contenues dans la loi sur l'aménagement des cours d'eau sous réserves des modifications suivantes :

- Le renvoi de l'al. 2 phr. 2 à l'article 59 du code pénal suisse a été supprimé dès lors que la disposition fédérale a changé. Ainsi, un renvoi général aux dispositions du code pénal suisse a été introduit.
- L'al. 6 vise à modifier le régime actuellement appliqué aux entreprises ayant commis une contravention aux règles de droit cantonal. Selon le régime actuel, une entreprise ne dispose pas de la capacité délictuelle de sorte que l'autorité compétente est contrainte d'infliger une amende aux « organes » de l'entreprise (bien souvent au président du conseil d'administration de l'entreprise). Afin de pouvoir faciliter la procédure auprès des autorités compétentes et compte tenu du fait que c'est une entreprise en tant que telle qui commet une contravention, il convient de prévoir une capacité délictuelle correspondante.

Article 64 Prescription

Les dispositions contenues dans la loi cantonale sur l'aménagement des cours d'eau prévoient l'application des anciennes règles du code pénal suisse relatives à la prescription. Le droit fédéral et les règles pénales des autres cantons sur les contraventions de droit cantonal n'appliquent plus le système de la prescription absolue et relative. Ainsi, la présente disposition s'adapte au nouveau régime de la prescription

pénale et prévoit un délai de prescription pénale. La prescription de cinq ans débute par la commission de l'infraction (et non pas la connaissance par l'autorité de l'infraction) et se termine par le prononcé de la décision pénale de première instance (prononcé pénal administratif en procédure sommaire ou décision pénale en procédure ordinaire).

Article 65 Exécution

Cet article traite de l'exécution de la loi et prévoit l'adoption de l'ordonnance par le Conseil d'Etat.

T1-1 Disposition transitoires

La loi s'applique dès son entrée vigueur. Jusqu'à la mise en œuvre de la législation spéciale citée à l'article 59 alinéa 1, les autorisations d'extractions de matériaux sont régies par la présente disposition transitoire.

5. Abrogation et modifications d'actes législatifs

Abrogation :

La loi sur l'aménagement des cours d'eau du 15 mars 2007 est abrogée.

Le chapitre 5 de la loi sur les forêts et les dangers naturels du 14 septembre 2011 ainsi que l'article 47 sont abrogés.

Modifications de loi :

En raison l'avant-projet de loi sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau, des adaptations de la loi cantonale sur les forêts et les dangers naturels s'avèrent nécessaires. En effet, cette loi est renommée et s'intitulera, à l'avenir, « loi cantonale sur les forêts (LcFo) » car la partie consacrée aux dangers naturels est abrogée et intégrée dans l'avant-projet de la LDNACE. En ce qui concerne les risques naturels, la loi sur les forêts se limite à la fonction de protection de la forêt et aux mesures forestières pour le maintien des forêts protectrices. Les ouvrages techniques de protection contre les dangers naturels ne font plus partie de la loi sur les forêts. Cela garantit une séparation claire des responsabilités, des compétences et du financement. La modification de la loi offre également la possibilité de prendre en compte les révisions de la loi fédérale sur les forêts (LFo) qui sont intervenues entre-temps et de procéder à d'autres modifications mineures. Chacune des modifications est expliquée ci-dessous.

Chapitre 1: Dispositions générales

Art. 1 But et champ d'application

À la lettre e), la défense contre les dangers naturels afin de protéger les personnes et les biens de valeur notable reste inchangée, car la fonction de protection de la forêt est un élément important de la loi sur les forêts. En conséquence de la nouvelle loi sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau, une référence à cette législation est nécessaire.

Chapitre 2: Autorités compétentes

Art. 3 Conseil d'Etat / Art. 4 Département

La suppression du terme "dangers naturels" est évidente, aucune explication n'est nécessaire.

Art. 5 Service

La suppression du terme "dangers naturels" au chiffre 1 est évidente, aucune explication n'est nécessaire.

L'adaptation du chiffre 2 confirme la pratique actuelle consistant à déléguer des tâches aux gardes forestiers lorsque cela est efficace et approprié.

Art. 6 Arrondissements

La suppression du terme "dangers naturels" est évidente, aucune explication n'est nécessaire.

Art. 7 Triages forestiers / Art. 7a Entreprises forestières

Les termes "triage forestier" et "entreprises forestière" n'étaient pas clairement délimités et définis dans la version précédente. Alors que le triage forestier est responsable de l'accomplissement des tâches souveraines, les entreprises forestières sont responsables de la gestion des forêts. Le regroupement des propriétaires forestiers publics, qui possèdent environ 90% de la surface forestière en Valais, et des communes en entreprises forestières a été initié il y a plusieurs décennies déjà. Depuis de nombreuses entreprises ont fusionné entre elles. L'objectif du regroupement est de pouvoir traiter la forêt de manière rentable et professionnelle en utilisant en commun les machines et les infrastructures.

Art. 8 Gardes forestiers

La modification tient compte des différentes relations de travail possibles et actuellement appliquées.

Chapitre 3: Conservation et protection des forêts

Art. 13 Constatation de la nature forestière

La modification concernant la délimitation des forêts est due à la modification de la législation fédérale. Celle-ci prévoit que la délimitation de la forêt peut également être effectuée dans les zones situées en dehors des zones à bâtir et que la délimitation indicative peut être remplacée par une délimitation définitive dans les régions dans lesquelles le canton souhaite empêcher une augmentation de la surface forestière. Selon la LFo, ces régions sont délimitées dans le plan directeur cantonal. Contrairement aux dispositions fédérales, la délimitation des forêts en dehors de la zone à bâtir n'est effectuée qu'à la demande de la commune et le canton désigne ces zones par voie de décret.

Dans le cas d'une délimitation forestière dans la zone à bâtir, la limite de la forêt est piquetée au préalable et relevée ensuite par le géomètre. En raison des coûts élevés et de la faible valeur du sol forestier, cette façon de faire est disproportionnée en dehors de la zone à bâtir. L'expérience montre que la précision des relevés forestiers sur la base d'ortho photographies est suffisante pour ces zones. Tout propriétaire peut

également faire opposition dans le cadre de la procédure de délimitation simplifiée. Dans ces cas, un relevé est effectué sur place par un géomètre pour garantir l'exactitude.

Art. 15 Interdiction de défricher et dérogations

La modification de l'alinéa 2 se base sur la formulation de la législation fédérale. Le paragraphe 3 nouvellement inséré vise à assurer que les surfaces pour lesquelles un défrichement définitif a été approuvé et réalisé ne redeviennent plus légalement des forêts avec le développement de la végétation. Cela peut se produire, par exemple, sur des ouvrages couverts tels que des réservoirs d'eau potable, des galeries ou autres.

Art. 16 Compensation du défrichement

Les dispositions relatives aux compensations pour les défrichements ont été assouplies au niveau fédéral. La loi cantonale sur les forêts est adaptée en fonction. La pratique dans le canton du Valais est conforme aux nouvelles réglementations fédérales depuis de nombreuses années. L'élaboration et la mise en œuvre de projets de compensation régionaux a fait ses preuves. La plupart des requérants compensent actuellement les défrichements par une indemnisation financière en faveur d'un projet régional de compensation, ce qui leur permet d'éviter la difficile recherche de mesures de compensation.

Art. 18 Afforestation et répartition des forêts

La nouvelle formulation retenue libère les municipalités de l'obligation de développer des concepts, mais leur garantit toujours la possibilité de le faire.

Art. 19 Mention au registre foncier

La nouvelle formulation précise que c'est le service qui ordonne l'inscription des mentions au registre foncier. La formulation actuelle donne l'impression que le service peut demander au propriétaire de faire procéder à une inscription dans le registre foncier.

Art. 21 Constructions et installations forestières en forêt

Les modifications minimales apportent plus de clarté.

Art. 23 Distance par rapport à la forêt

Les dérogations à la distance minimale à la forêt ont été définies depuis longtemps dans une directive. La pratique est maintenant ancrée dans la loi.

Art. 25 Circulation de véhicules à moteur

Pour que les communes municipales puissent accorder des autorisations exceptionnelles de circuler sur les routes forestières, celles-ci doivent d'abord être définies par des règlements. Cette pratique, qui existe depuis des décennies, devrait être ancrée dans la loi.

Art. 26 Mobilité de loisirs

Les activités de loisirs sont en constante augmentation et peuvent être localement massives et mettre en danger les fonctions de la forêt. La base est ici créée pour pouvoir imposer des restrictions dans des cas extrêmes.

Art. 29 Danger d'incendie de forêt

L'alinéa 2 prend en compte et intègre l'organisation de la prévention des incendies de forêt sur la base des 5 niveaux de danger. La prévention a été très bien accueillie par la population et a fait ses preuves ces dernières années.

Art. 30 Parasites et néophytes

Une disposition supplémentaire est introduite pour interdire la plantation de néophytes envahissants nuisibles dans les forêts et à leur proximité. Ces espèces se propagent sinon rapidement et la lutte contre celles-ci est très onéreuse.

Art. 31 Dommages dus au gibier

Les moyens techniques (caméras de surveillance) permettent un suivi plus efficace. Les informations obtenues permettent également de déterminer plus facilement les mesures les plus efficaces et les plus efficaces. La nouvelle disposition crée la base légale pour la mise en place de caméras.

Chapitre 4: Gestion des forêts**Art. 32 Principes de gestion**

La gestion des forêts reste de la responsabilité des propriétaires, mais ceux-ci peuvent se regrouper en entreprises forestières (voir article 7). Dans ce cas, les propriétaires devraient également avoir la possibilité de déléguer la gestion à ces entreprises.

Art. 33 Planification forestière

Sans modification car la version française correspond à la modification proposée dans la version allemande.

Art. 34 Coupes de bois

En remplaçant le terme "ingénieur d'arrondissement" par "service", le traitement de l'autorisation s'en retrouve assoupli.

Art. 35 Comptabilité forestière, fonds de réserve forestier et statistique

L'adaptation de l'article 7, qui clarifie les responsabilités et les tâches des triages forestiers et des entreprises forestières, est également appliquée au présent article 35.

Art. 36 Réserves forestières

La modification est effectuée par analogie avec l'article 19.

Art. 38 Desserte forestière

La modification de l'alinéa 2 régit les responsabilités concernant les routes forestières qui ne sont pas uniquement utilisés à des fins forestières. La pratique actuelle qui

consiste à ne pas subventionner l'entretien n'est pas modifiée, par opposition aux travaux de remise en état. En outre, il est désormais défini que la compensation pour l'utilisation des chemins forestiers est réglementée dans les règlements municipaux.

Le bois n'est pas seulement débardé par la route, mais aussi par câble-grue ou par hélicoptère. Pour qu'une forêt puisse être exploitée, une route d'accès n'est généralement pas nécessaire. Il est plus important d'assurer la possibilité d'ériger des mâts pour les câble-grue, de stocker du bois au moins pendant l'exécution des travaux et autres. L'expression "installations nécessaires" tient compte de cela.

Art. 39 Entretien des forêts le long des routes, des cours d'eau, des lignes à haute tension, des remontées mécaniques et installations similaires

L'article doit également être étendu aux infrastructures telles que les lignes à haute tension, les téléphériques et autres installations similaires. On s'assure ainsi que ceux qui sont à l'origine des coûts (les propriétaires des installations) devront participer aux coûts qu'ils occasionnent. L'ordonnance cantonale sur les forêts et les dangers naturels (art. 30) définit déjà les types d'installations concernées de manière similaire à la nouvelle formulation.

Chapitre 6: Mesures d'encouragement

Art. 44 Principes

Les adaptations mineures se basent sur la législation fédérale.

Art. 45 Formation professionnelle, recherche, gestion forestière et filière bois

Les adaptations mineures se basent sur la législation fédérale.

Art. 46 Promotion de l'utilisation du bois

Les modifications de l'article sont plus conséquentes et reprennent les formulations de la loi fédérale révisée.

Art. 47 Subventionnement des mesures de protection contre les dangers naturels

L'article concerne le financement des mesures de protection contre les dangers naturels et peut donc être supprimé

Art. 48 Subventionnement des forêts protectrices

La nouvelle formulation du paragraphe 1 adapte les termes à la terminologie utilisée par la Confédération. Le terme « gestion des forêts protectrices » englobe également la création d'une nouvelle forêt de protection (afforestation).

Le canton continuera de prendre à sa charge un maximum de 90 % des coûts reconnus pour ces prestations. Ces contributions intègrent la participation du canton pour la protection des routes cantonales. Par analogie avec les autres projets de défense, il est désormais prévu que les communes prennent en charge les coûts restant du traitement des forêts protectrices. En outre, conformément à l'article 44, paragraphe 1, point d), les tiers bénéficiaires ou responsables des dégâts doivent également participer au financement. Cela garantit une répartition équitable des coûts.

Art. 49 Subventionnement de la biodiversité en forêt

Il est également prévu que les communes municipales prennent en charge les coûts restants des mesures en faveur de la biodiversité. La répartition des coûts pour chacun des prestations de la forêt en vertu de la présente loi actuelle est ainsi claire.

Art. 51 Entretien d'ouvrages subventionnés

La nouvelle formulation précise que les bénéficiaires des subventions sont tenus d'assurer l'entretien courant des ouvrages et des biens. En outre, les conditions dans lesquelles les subventions doivent être remboursées sont plus clairement réglées.

Art. 52 Crédits d'investissements

La modification mineure est formulée de manière plus ouverte. L'article précédent était incorrect, car les triages forestiers ne sont pas responsables de la gestion des forêts.

Art. 53 Cas d'urgence et situations de catastrophe

Le paragraphe 2 peut être supprimé car il sera inclus dans la nouvelle loi.

Chapitre 7: Dispositions pénales et contraintes administratives

Art. 55 Police des forêts

La nouvelle formulation de l'alinéa 4 précise que l'arrêt des activités illégales peut être effectuée par les collaborateurs responsables du service. L'alinéa 5 peut être supprimé, car il est déjà régi par l'article 60a.

Art. 60 Dispositions pénales

La modification de l'alinéa 3 est une adaptation à la révision de la législation fédérale sur les amendes d'ordre. L'alinéa 4bis est une référence à la législation fédérale et l'alinéa 5 est une adaptation à la loi sur la construction en vigueur.

6. Incidences financières et sur le personnel

Les ressources cantonales actuelles aussi bien en personnel que financières sont insuffisantes pour assurer les missions de gestion intégrée des risques dû aux dangers naturels en Valais. C'est particulièrement le cas dans le domaine de la gestion des risques liés aux cours d'eau. Malheureusement, l'avant-projet de loi n'apporte pas de solution à ce problème. Au mieux il ne l'aggrave pas.

La plupart des tâches découlant de la nouvelle loi sont donc déjà assumées aujourd'hui par les diverses entités concernées de l'Etat et il ne devrait pas y avoir d'incidence sur le personnel,

L'unification des taux de subventions ne devrait pas avoir d'incidence financière, ni reporter des charges sur les communes. La réduction du taux de subvention, de 95 à 90% pour les cartes de danger et les plans d'alarme dans le domaine des cours d'eau, à ce jour pratiquement terminés, sera largement compensée par une légère augmentation du taux de subvention moyen dans ce même domaine.

La réduction du taux de subvention de 70% à 50% pour l'entretien des ouvrages de protection dépendant de la LcFo est également justifiée (en plus des commentaires sur

l'article 48) dans le sens où cette tâche est dans la plupart des autres cantons assumée entièrement par les communes ou propriétaires des ouvrages. Du reste, les propriétaires d'ouvrages doivent s'engager, lors de la demande de subvention, à entretenir correctement les ouvrages subventionnés, ce qui, dans les faits, est rarement le cas sans une aide financière et technique du canton.

L'élaboration de l'avant-projet de loi et les réflexions qui l'ont accompagnée ont mis en évidence des insuffisances de financement et de moyens en personnel qui, indépendamment ou non de l'adoption de la loi, devront être adressées. Notamment, le budget actuel n'est pas suffisant pour garantir un entretien suffisant sur l'ensemble des tracés des cours d'eau, en particulier des berges du Rhône. Une augmentation minimale de Fr. 200'000.- par an pour cette tâche d'entretien courant est nécessaire. Il manque également des moyens pour l'entretien périodique qui concerne surtout la gestion des intempéries et de leurs conséquences et qui, du fait des changements climatiques, va certainement requérir un soutien plus conséquent dans les années avenir. Une augmentation d'au moins Fr. 500'000.- par an dans ce domaine est nécessaire.

Sion, le 2 mars 2020

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