

Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi cantonale sur la protection de l'environnement

Le Conseil d'Etat du Canton a, par décision du 16 décembre 2009, accepté la mise en consultation de l'avant-projet de loi cantonale sur la protection de l'environnement, accompagné de l'argumentaire qui suit.

1. But et objet de l'avant-projet de loi

L'avant-projet de loi cantonale sur la protection de l'environnement est une révision de la loi du 21 juin 1990 concernant l'application de la législation fédérale sur la protection de l'environnement (LALPE).

Cette révision est avant tout nécessaire pour **tenir compte de l'évolution très importante de la législation fédérale** en matière de protection de l'environnement depuis l'entrée en vigueur de la LALPE. Elle permet en outre de **définir les compétences d'exécution** des ordonnances fédérales en matière de protection de l'environnement entrées en vigueur ou fortement remaniées depuis 1990.

La révision permet également d'intégrer dans la loi cantonale sur la protection de l'environnement la base légale nécessaire aux **subventions en matière de déchets**. En l'état actuel, les modalités de subventionnement sont déterminées, pour des raisons historiques, dans la loi concernant l'application de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 16 novembre 1978 (LALPEP), alors même que toutes les autres dispositions en matière de déchets figurent dans la LALPE. La révision de la loi permet de corriger cet anachronisme.

La révision est en outre nécessaire pour **intégrer les dispositions en matière de sites pollués**. En effet, le décret régissant les sites pollués arrive à échéance le 31 mars 2011. Il est donc impératif que la loi cantonale révisée sur la protection de l'environnement soit en force d'ici là.

La révision permet par ailleurs de **donner suite à la motion 5.092 "Quelles mesures contre les particules fines pour nos installations de chauffage ?"** acceptée par le Grand Conseil en novembre 2008. Cette motion appelle en effet à la création d'une base légale en vue d'un **subventionnement des dispositifs permettant de réduire la pollution de l'air**. Une telle participation financière est par ailleurs également prévue dans le plan cantonal de mesures pour la protection de l'air arrêté par le Conseil d'Etat le 8 avril 2009.

Enfin, le présent avant-projet de loi cantonale sur la protection de l'environnement s'inscrit dans la volonté de **désenchevêtrement des tâches** et de réforme de la péréquation financière entre le canton et les communes (RPT II).

2. Situation actuelle

2.1. Situation dans le canton du Valais

Le domaine de la protection de l'environnement au sens strict – c'est-à-dire de la protection de l'air, des sols, de la protection contre les accidents majeurs, contre le bruit, contre les sons et lasers, contre le rayonnement non ionisant, les domaines du traitement des déchets et de l'assainissement des sites pollués ainsi que de l'utilisation d'organismes dans l'environnement ou en milieu confiné – est régi par la LALPE du 21 juin 1990.

Les dispositions de la LALPE (RS 814.1) sont précisées par le règlement d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 27 août 1996 (RS 814.100), l'arrêté concernant l'application de l'ordonnance fédérale sur la protection contre les accidents majeurs du 2 juin 1993 (RS 814.101), l'arrêté sur les feux de déchets en plein air du 20 juin 2007 (RS 814.102), l'arrêté sur le smog hivernal du 29 novembre 2006 (RS 814.103), l'arrêté fixant les frais et émoluments pour les interventions en matière d'environnement du 28 novembre 1990 (RS 814.104), le règlement sur la gestion du fonds cantonal pour les investigations préalables des sites présumés pollués du 13 décembre 2006 (RS 814.105), l'arrêté sur le plan cantonal de mesures pour la protection de l'air du 8 avril 2009 (RS 814.106).

Depuis l'entrée en vigueur de la LALPE, la législation fédérale – suite à l'évolution des connaissances scientifiques et techniques en termes d'impacts de la pollution sur l'homme et l'environnement – a fait l'objet de très nombreuses modifications (voir ci-dessous). La législation cantonale n'a été que très partiellement adaptée pour répondre à ces modifications. Elle est dépassée dans différents domaines, ne règle pas clairement les compétences d'application de plusieurs nouvelles ordonnances fédérales et ne répond donc plus aux besoins actuels.

2.2. Evolution législative au niveau fédéral

Au niveau fédéral, le domaine de la protection de l'environnement au sens strict est régi par la loi sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE, RS 814.01). Suite à l'évolution des connaissances sur les liens entre l'environnement et la santé et suite au développement de nouvelles technologies (téléphonie mobile, utilisation du génie génétique, etc.), la législation fédérale a connu un développement très important et ceci à un rythme soutenu : depuis 1990, la LPE a ainsi été adaptée 26 fois, les ordonnances existantes modifiées à d'innombrables reprises et plusieurs nouvelles ordonnances sont entrées en force.

Les ordonnances fédérales suivantes impliquent des compétences d'exécution par le canton et/ou les communes : l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 19 octobre 1988 (OEIE, RS 814.011), l'ordonnance sur les accidents majeurs du 27 février 1991 (OPAM, RS 814.012), l'ordonnance sur le registre des rejets de polluants et des transferts de déchets et de polluants dans les eaux usées du 15 décembre 2006 (ORRTP, RS 814.017), l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils du 12 novembre 1997 (OCOV, RS 814.018), l'ordonnance sur les atteintes portées aux sols du 1^{er} juillet 1998 (OSol, RS 814.12), l'ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair, RS 814.318.142.1), l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB, RS 814.41), l'ordonnance sur la protection contre les nuisances sonores et les rayons laser lors de manifestations du 28 février 2007 (OSLa, RS 814.49), l'ordonnance sur le traitement des déchets du 10 décembre 1990 (OTD, RS 814.600), l'ordonnance sur les mouvements de déchets du 22 juin 2005 (OMoD, RS 814.610), l'ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques du 14 janvier 1998 (OREA, RS 814.620), l'ordonnance sur les emballages pour boissons du 5 juillet 2000 (OEB, RS 814.621), l'ordonnance sur les sites contaminés du 26 août 1998 (OSites, RS 814.680), l'ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés du 26 septembre

2008 (OTAS, RS 814.681), l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant du 23 décembre 1999 (ORNI, RS 814.710), l'ordonnance sur l'utilisation d'organismes dans l'environnement du 10 septembre 2008 (ODE, 814.911) et l'ordonnance sur l'utilisation des organismes en milieu confiné du 25 août 1999 (OUC, RS 814.912).

De manière générale, on constate une augmentation massive du nombre et de la complexité des tâches confiées aux cantons et/ou aux communes, sans que les ressources financières et en personnel ne soient adaptées de manière correspondante. Afin d'assurer une exécution efficace de ces tâches, il est indispensable que les compétences aux niveaux cantonal et communal soient clairement établies et tiennent compte des connaissances et moyens à disposition des différentes autorités.

3. Elaboration du projet et consultation

Le Département des transports, de l'équipement et de l'environnement a mis en place un groupe de travail composé de collaborateurs du service de la protection de l'environnement ainsi que du service administratif et juridique et chargé de la révision de la LALPE.

Au vu des très nombreuses adaptations à apporter (voir points 1 et 2 du présent rapport explicatif), il a été décidé de la révision totale de la loi d'application cantonale, en conservant néanmoins l'esprit de la loi actuelle. Cette refonte permet de simplifier la structure de la loi et donc de faciliter son exécution. Il est souligné que cet avant-projet de loi cantonale exécute les prescriptions de la législation fédérale en matière de protection de l'environnement, ceci dans un cadre extrêmement délimité, et reprend les principes généraux de l'actuelle LALPE. Quelques particularités cantonales ont toutefois été ajoutées, notamment en matière de subventions, dans le respect dudit cadre tracé par la Confédération. En raison de ces quelques particularités cantonales, le présent avant-projet de loi s'intitule «Loi cantonale sur la protection de l'environnement».

Il est proposé de ne pas soumettre cet avant-projet de loi au référendum facultatif. En effet, cet avant-projet n'a pour objectif que d'exécuter une loi de rang supérieur et de la compléter, en usant de la marge de manœuvre laissée aux cantons pour son exécution. Un référendum facultatif n'est donc pas nécessaire (art. 40 de la loi sur l'organisation des Conseils et les rapports entre les pouvoirs du 28 mars 1996). Les rares particularités cantonales y figurant sont par ailleurs pour la plupart reprises de la législation cantonale existante.

En revanche, afin d'assurer une véritable prise en compte des attentes des communes, des milieux économiques concernés, des organisations de protection de l'environnement et des différents services de l'Etat, il a été décidé de mener une procédure de consultation auprès de ces organes.

4. Prise en compte des principes la RPT II (désenchevêtrement des tâches et réforme de la péréquation financière entre le canton et les communes)

L'avant-projet législatif fixe le principe général suivant : le contrôle du respect des dispositions environnementales incombe à l'autorité compétente de la procédure décisive (autorité octroyant l'autorisation de construire, de modification des plans, etc.). Pour les projets pouvant provoquer des atteintes nuisibles ou incommodantes, l'autorité de la procédure décisive consulte le service de la protection de l'environnement avant de rendre sa décision. En raison de ce critère de la procédure dite principale, dans une partie des cas, l'autorité compétente sera le canton (Conseil d'Etat ou Commission cantonale des constructions). Par contre, pour tous les projets de construction prévus à l'intérieur de la zone à bâtir et soumis à la législation sur les constructions, la commune sera compétente.

Font exception à ce principe les contrôles de nature très technique exigeant un équipement et/ou des connaissances très spécifiques: protection contre les accidents majeurs, contrôles

des rejets polluants dans l'air, protection contre le rayonnement non ionisant, assainissement des sites contaminés, utilisation d'organismes dans l'environnement et en milieu confiné, etc.

Conformément aux dispositions de la législation fédérale, les autorisations spéciales (p.ex. autorisation d'aménager ou d'exploiter une décharge, assentiment cantonal pour des locaux à usage sensible dans des secteurs exposés au bruit, etc.) sont de compétence cantonale. De même, le canton est compétent pour octroyer des allègements (c.-à-d. des dérogations) selon les conditions prévues par les dispositions fédérales.

En application des principes de congruence institutionnelle et de subventionnement, les responsabilités des tâches, leur financement et leur utilité relèvent des mêmes entités. En complément au financement selon le principe du pollueur-payeur, les communes recevront des subventions cantonales, mais seulement pour des aspects très spécifiques : traitement des déchets (extensions de capacité et étapes complémentaires de traitement), frais des investigations préalables selon l'OSites à charge des communes et participation aux mesures d'assainissement des sites pollués "orphelins", c.-à-d. dont les responsables sont inconnus ou insolvables.

Les principes généraux de l'avant-projet de loi, à savoir la responsabilité conférée à l'autorité compétente de la procédure décisive et l'octroi de tâches complexes ou nécessitant une appréciation globale au canton sont conformes aux principes retenus dans le cadre du projet RPT II. Cet avant-projet législatif appartient au 1^{er} paquet RPT II, planifié pour mai 2010.

5. Proposition de l'avant-projet

Afin de résoudre les problèmes actuels résultant de l'application de la législation en vigueur sur la protection de l'environnement, l'avant-projet propose les solutions suivantes, qui s'inscrivent dans le cadre tracé par la législation fédérale en la matière :

- clarification des compétences d'application de la loi et des ordonnances fédérales, en veillant à une répartition des tâches en adéquation avec les ressources à disposition des différentes autorités;
- reprise des dispositions de subventionnement en matière de déchets figurant actuellement dans la LALPEP;
- reprise des dispositions en matière de sites pollués, lesquelles ont été introduites par un décret arrivant à échéance le 31 mars 2011;
- introduction des dispositions nécessaires au subventionnement des installations permettant de réduire la pollution de l'air conformément à la motion 5.092 et au plan cantonal de mesures pour la protection de l'air.

Ces solutions reprennent les principes généraux de l'actuelle LALPE, tout en clarifiant et en optimisant la répartition des compétences entre les diverses autorités.

Elles permettront ainsi une protection adéquate de l'homme et de son environnement.

6. Commentaire des articles

L'avant-projet de loi s'articule autour de deux chapitres principaux. L'un contient les dispositions générales d'organisation, de procédure et de financement communes aux divers domaines de la législation environnementale fédérale et cantonale. L'autre répond aux spécificités qu'appellent chacun desdits domaines.

Chapitre 1 Dispositions générales

Ce chapitre a pour objet les aspects généraux susmentionnés et contient 4 sections.

Section 1 But, champ d'application et organisation générale

Article 1 But

L'article premier détermine les objectifs du projet de loi et règle son champ d'application, à savoir déterminer les autorités compétentes en matière environnementale ainsi qu'appliquer et compléter, dans le cadre tracé par la Confédération, les dispositions fédérales en la matière (LPE et ses ordonnances).

Articles 2 à 4 Autorités compétentes

Selon la législation cantonale actuelle, le Conseil d'Etat représente l'autorité cantonale de surveillance en matière environnementale, alors que le Département en charge de l'environnement (ci-après : le département) exerce toutes les compétences qui ne sont pas attribuées explicitement à une autre autorité. Le Service en charge de la protection de l'environnement (ci-après : le service) est le service spécialisé au sens de l'art. 42 al. 1 LPE. Sous réserve de compétences attribuées expressément à une autre autorité dans les articles suivants, il est proposé de maintenir ces attributions.

Section 2 Autorisation, coordination et collaboration

Article 5 Autorisation de construire, approbation des plans, concession, autorisation d'exploiter et homologation des plans d'affectation

Cet article rappelle l'obligation, pour l'autorité de la procédure décisive, d'une part, de prêter attention aux aspects environnementaux lors de toute procédure, d'autre part, de collaborer avec les autorités compétentes en matière environnementale et enfin, de veiller au respect des conditions fixées dans les autorisations délivrées ou décisions prononcées.

Cette disposition générale a pour objectif de déterminer l'autorité compétente – l'autorité de la procédure décisive- quelque soit le domaine environnemental touché, sous réserve d'une solution différente prévue dans les dispositions spéciales. A titre d'exemple, le présent article permet de déterminer qui est l'autorité compétente pour la construction de nouvelles installations fixes, susceptibles de causer des nuisances en matière de bruit (art. 7 OPB). Il s'agit donc, dans ce cas et pour autant que le projet respecte les dispositions de l'OPB, de l'autorité qui octroie l'autorisation de construire. A l'inverse, les autorisations de construire des bâtiments avec des locaux à usage sensible au bruit dans des secteurs exposés au bruit (art. 31 OPB) appellent, conformément aux dispositions fédérales, des particularités qui nécessitent un traitement spécifique dans les dispositions spéciales (art. 31 du projet de loi).

Article 6 Coordination

Cette disposition fixe, définitivement et en adéquation avec la législation fédérale, le principe de coordination des procédures voulu par le Conseil d'Etat dans sa décision du 13 avril 2000. Les décisions partielles ou autres autorisations spéciales de chaque autorité sont intégrées dans la décision globale de la procédure décisive, qui ouvre dès lors une seule voie de recours commune.

En outre, une procédure de conciliation est envisagée, en cas de contradictions entre les diverses autorités compétentes, sous réserve, en cas de désaccord, d'une notification séparée des décisions.

Article 7 Collaboration et exécution par substitution

Pour l'application de la législation environnementale, la collaboration entre les diverses autorités compétentes en la matière est indispensable. La délégation d'exécution de tâches à des tiers correspond à l'esprit de l'art. 43 LPE.

Par ailleurs, le péril que peut représenter une atteinte à l'environnement implique que l'autorité en charge de l'application de la législation environnementale -le département- veille à ce que dite loi soit appliquée et qu'au besoin, elle puisse agir, sans délai, à la place de l'autorité défailante.

Section 3 Formation, information et conseil

Article 8 Formation

Il est proposé que le canton et les communes prennent à leur charge les frais de perfectionnement ou de formation professionnels de leur personnel respectif dans le domaine environnemental.

De même, il est proposé, comme cela est déjà le cas dans l'actuelle LALPE, que le service, dans les limites de son enveloppe budgétaire, puisse participer aux frais de mesures ciblées de formation et de perfectionnement de tiers dans le domaine de l'environnement. Ceci correspond à la pratique actuelle, puisque le service participe déjà financièrement à l'organisation de divers cours, notamment pour les exploitants de STEP et de décharges.

Article 9 Information et conseil

Cette disposition correspond à l'esprit de l'art. 6 LPE.

Est introduite également, dans cette disposition, la compétence d'application de l'ordonnance fédérale sur le registre des rejets de polluants et de transferts de déchets et de polluants dans les eaux usées du 15 décembre 2006 (ORRTP), dans la mesure où cette ordonnance tend principalement à l'information du public.

Section 4 Financement

Article 10 Principe de causalité

Cette disposition est un rappel de l'art. 2 LPE.

Article 11 Emoluments, avances, garanties ou autres

Cette disposition reprend le contenu de l'art. 38 de la loi cantonale actuelle. Seul l'alinéa 3 a subi une modification, afin de ne pas limiter la perception de sûretés au seul prononcé d'autorisations, mais de l'élargir à l'application de l'ensemble de la loi, dans la marge de manœuvre laissée aux cantons par le droit fédéral. Cette disposition permettra notamment, en cas d'acceptation de l'initiative parlementaire « Responsabilité des sociétés pour les frais d'assainissement des sites pollués » déposée par le Conseiller aux Etats Jean-René Fournier, d'exiger des garanties financières pour l'assainissement des sites contaminés.

Article 12 Fonds

Les amendes perçues dans le cadre de l'application de la législation environnementale ainsi que toutes sûretés sont destinées au financement des mesures prises à des fins environnementales à titre d'exécution par substitution. Ce fonds permettra l'intervention rapide par substitution en cas de danger pour l'environnement. Cette pratique s'apparente à celle en vigueur et fonctionnant à satisfaction dans l'application du droit forestier.

Chapitre 2 Dispositions spéciales

Ce chapitre traite des aspects particuliers contenus dans les ordonnances fédérales d'exécution de la LPE et que le chapitre 1 ne permet pas de couvrir. Ce chapitre contient 10 sections correspondant aux différents domaines de la protection de l'environnement.

Section 1 Etude de l'impact sur l'environnement

Article 13 Compétence et procédure

Cet article renvoie au règlement d'application de l'ordonnance relative à l'étude de l'impact sur l'environnement du 27 août 1996.

Article 14 Evaluation du rapport d'impact

Le service en charge de l'environnement est le service spécialisé au sens de l'art. 12 de l'ordonnance sur les études d'impacts sur l'environnement du 19 octobre 1988 (OEIE).

Article 15 Etude de l'impact sur l'environnement

Cette disposition détermine l'autorité compétente au sens des art. 10a LPE et 17 OEIE.

Section 2 Protection contre les accidents majeurs et autres catastrophes

Articles 16-17 Protection contre les accidents majeurs/ Protection contre les autres catastrophes

L'art. 10 LPE vise, sous l'angle environnemental, la protection contre les catastrophes tant d'origine technique que naturelle. Il a été décidé de distinguer les deux catégories de catastrophes. Ces dispositions traitent dès lors, d'une part, des accidents majeurs (catastrophes techniques) dont la protection est réglée au niveau cantonal par l'arrêté concernant l'application de l'ordonnance fédérale contre les accidents majeurs du 2 juin 1993, et, d'autre part, des autres catastrophes, pour lesquelles il est renvoyé à la législation réglant la protection des installations contre les dangers naturels et les autres catastrophes.

Section 3 Protection de l'air

Article 18 Déclaration des émissions et prévision des immissions

Cette disposition détermine l'autorité compétente au sens des art. 12 et 28 de l'ordonnance sur la protection de l'air du 16 décembre 1985 (OPair). A l'image de la LALPE actuelle (art. 12), le service peut demander, en sus de la déclaration des émissions, des prévisions sur les immissions.

Article 19 Contrôles

Cette disposition détermine l'autorité compétente au sens des art. 13 et 29 OPair. Contrairement aux dispositions de la partie générale du projet de loi qui prévoient de confier les contrôles à l'autorité de la procédure de décision (art. 5 du projet), l'avant-projet souhaite expressément attribuer cette tâche au service spécialisé, pour des raisons de compétences techniques, comme cela est déjà actuellement le cas (art. 13 LALPE actuelle).

Est introduit, en outre, le cas particulier des odeurs, dont les nuisances ne font l'objet d'aucune valeur limite dans l'OPair, mais créent néanmoins des litiges récurrents. Dans ces cas de figure, la prévention doit se faire à la source au sens des art. 11ss LPE. Il est proposé de confier aux communes la compétence de recenser et de contrôler les installations à l'origine d'odeurs incommodantes sises sur leur territoire. En effet, un contrôle efficace des odeurs, par nature fluctuantes, ne peut être réalisé que par une autorité de proximité.

Article 20 Assainissement- Allègement

Cet article spécifie qu'il appartient au service d'ordonner l'assainissement des installations et des machines de chantier non-conformes. S'agissant de l'assainissement des cas bagatelles d'installations à l'origine d'odeurs incommodantes (à titre d'exemple : les poulaillers), il

appartient aux communes de les ordonner, ceci pour la même raison de proximité que susmentionnée.

Quant aux allègements au sens de l'art. 11 OPair, c'est-à-dire une dérogation aux valeurs limites de l'OPair, il est proposé d'accorder la responsabilité de les octroyer ou de les refuser au département (voir aussi chapitre 4).

Article 21 Emissions – Immissions

Cette disposition détermine l'autorité compétente au sens de l'art. 27 OPair. Comme dans la LALPE actuelle (art. 15), c'est au service qu'incombe la surveillance de la qualité de l'air.

Article 22 Mesures d'urgence

Cette disposition détermine l'autorité compétente au sens de l'art. 16 al. 4 LPE et reprend le contenu de l'art. 19 de la loi actuelle.

Article 23 Plan de mesures

Cette disposition détermine l'autorité compétente mentionnée dans les art. 44a LPE et 31ss OPair. Comme prévu dans l'actuel art. 16 LALPE, cette compétence est attribuée au Conseil d'Etat.

Article 24 Incinération de déchets

Cette disposition est une application de l'art. 26b OPair et reprend le contenu de l'actuel art. 18 LALPE. Est précisé le renvoi à l'arrêté cantonal sur les feux de déchets en plein air du 20 juin 2007.

Article 25 Mesures d'encouragement

L'avant-projet propose que le Conseil d'Etat, conformément à la motion 5.092 adoptée par le Grand Conseil en novembre 2008, prévoit de subventionner diverses mesures, allant au-delà des exigences légales, afin de prévenir ou réduire les atteintes dues aux pollutions atmosphériques. En ce qui concerne les chauffages à bois, ces mesures sont coordonnées avec celles prises par le service de l'énergie et des forces hydrauliques.

Les modalités de subventionnement sont fixées dans le plan cantonal de mesures (art. 23 du présent projet de loi).

Article 26 Taxe d'incitation sur les composés organiques volatils

Le service en charge de la protection de l'environnement est l'autorité compétente d'exécution de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils du 12 novembre 1997, ce qui correspond à la pratique actuelle.

Section 4 Protection contre le bruit

Article 27 Détermination des immissions

Cette disposition détermine l'autorité compétente pour le recensement des sources de bruit et des endroits exposés au bruit. Pour des raisons pratiques évidentes, il est proposé de confier cette tâche aux communes, à l'exception des installations de compétence cantonale (notamment les routes cantonales) ou fédérales (voies de chemin de fer, autoroute, aéroport, lignes à haute tension, etc.).

Article 28 Zone d'affectation et degrés de sensibilité au bruit

Cette disposition reprend le contenu de l'art. 22 LALPE actuelle, en distinguant toutefois les notions d'affectation de zones et d'attribution des degrés de sensibilité des autorisations de construire. Il s'agit en effet de déterminer les notions de planification, puis, celles de construction.

Cette disposition applique donc les art. 29, 30, 43 et 44 de l'ordonnance sur la protection contre le bruit du 15 décembre 1986 (OPB). Elle précise en outre la procédure d'attribution des degrés de sensibilité au cas par cas, procédure déjà existante en pratique, mais néanmoins confuse.

Article 29 Contrôles

Cette disposition est une application des art. 12, 35 et 37a OPB. Elle correspond, dans son alinéa 1, au principe général de l'art. 5 al. 3 du projet, mais introduit, à son alinéa 2, une particularité, s'agissant des mesures d'isolation acoustique et/ou des mesures de remplacement prévues par l'OPB. Ces contrôles particuliers doivent être effectués par le service spécialisé pour de raisons de compétences techniques.

Article 30 Assainissement - Allègement

Cette disposition détermine les autorités compétentes au sens des art. 8, 13, 14, 15 et 36 OPB. Il est proposé que le département soit compétent pour octroyer des allègements, c'est-à-dire des dérogations aux valeurs limites de l'OPB (voir aussi chapitre 4).

Article 31 Autorisation de construire des bâtiments avec des locaux à usage sensible au bruit dans des secteurs exposés au bruit

Hormis les cas de construction de nouvelles installations susceptibles d'engendrer des nuisances sonores, dont la procédure est couverte par l'art. 5 du projet de loi, il est nécessaire d'exposer les particularités liées aux autorisations de construire des bâtiments avec des locaux à usage sensible au bruit dans des secteurs exposés au bruit. Il s'agit d'une application de l'art. 31 OPB.

Article 32 Appareils et machines mobiles - bruits assimilés

Il est proposé de rappeler la compétence dont disposent actuellement les communes pour limiter, par le biais de leur règlement de police, les émissions de bruit au moyen d'horaires d'exploitation ou de mesures de construction, en réservant les directives fédérales, notamment en matière de bruit de chantier.

Par bruits assimilés, on entend tout bruit, dont l'origine ne provient pas d'appareils ou de machines mobiles, mais d'autres sources, telles que les cloches d'églises ou de vaches, par exemple.

Article 33 Subventions fédérales à l'assainissement et aux mesures d'isolation acoustique des routes existantes

Cette disposition détermine les autorités compétentes au sens des art. 21ss OPB.

Section 5 Protection contre les sons et lasers

L'exécution de l'ordonnance sur la protection contre les nuisances sonores et les rayons laser lors de manifestations du 28 février 2007 (OSLa) ne figure pas explicitement dans la LALPE actuelle. Elle y est désormais spécifiée.

Article 34 Compétence

Cette disposition a pour but de déterminer les autorités chargées de l'exécution de l'OSLa. Il est proposé de confier cette compétence aux communes pour des raisons pratiques évidentes. Ceci correspond à la pratique actuelle.

Section 6 Protection contre le rayonnement non ionisant

L'exécution de l'ordonnance sur la protection contre le rayonnement non ionisant du 23 décembre 1999 (ORNI) ne figure pas encore dans la LALPE actuelle. Elle y est désormais introduite. Elle permet de clarifier la répartition des compétences. Pour des raisons pratiques et techniques, les compétences sont attribuées au département et au service en charge de la protection de l'environnement. Les compétences en matière de contrôle, d'assainissement et de dérogation sont réparties selon le même principe que dans le domaine de la protection de l'air.

Article 35 Obligation de notifier

Cette disposition détermine l'autorité compétente au sens de l'art. 11 ORNI.

Article 36 Contrôle des installations et collaboration

Cette disposition détermine l'autorité compétente au sens de l'art. 12 ORNI. Il est proposé, pour des raisons de compétences techniques, que le service soit chargé des contrôles.

Article 37 Assainissement – Dérogation

Cette disposition détermine les autorités compétentes au sens des art. 7, 9 et 14 ORNI. Il est proposé que le service soit chargé d'ordonner l'assainissement des installations non-conformes et que le département ait la compétence d'octroyer des allègements (voir aussi chapitre 4).

Section 7 Déchets

Cette section porte sur les compétences d'exécution des dispositions de l'ordonnance sur le traitement des déchets du 10 décembre 1990 (OTD) et de l'ordonnance sur les mouvements de déchets du 22 juin 2005 (OMoD). Il couvre également l'exécution de l'ordonnance sur la restitution, la reprise et l'élimination des appareils électriques et électroniques du 14 janvier 1998 (OREA) et de l'ordonnance sur les emballages pour boissons du 5 juillet 2000 (OEB)

Article 38 Planification cantonale

Cette disposition reprend le contenu de l'art. 34 al. 1 LALPE actuelle et exécute les art. 31 LPE, 16 et 23 OTD.

Article 39 Compétences des communes

Cette disposition reprend le contenu de l'art. 33 LALPE actuelle. Il est proposé de maintenir la compétence de gestion des déchets, mentionnée au présent art. 39, aux communes.

Est précisée la méthode de financement de la gestion et de l'élimination des déchets à la lumière des principes de la législation et de la jurisprudence fédérales (art. 32a LPE).

L'al. 4 prévoit, comme dans l'actuelle LALPE, que c'est aux communes de prendre en charge l'élimination de tous les types de déchets sur le territoire communal, dont les détenteurs sont inconnus ou insolubles.

Article 40 Décharges contrôlées

Cette disposition détermine l'autorité compétente au sens des art. 21ss OTD. Il est proposé de confier cette compétence au département pour l'aménagement des décharges contrôlées et au service pour leur exploitation.

Article 41 Déchets spéciaux et autres déchets soumis à contrôle

Il est proposé de confier au service l'exécution de l'OMoD pour des raisons pratiques et techniques. Ceci correspond à la pratique actuelle, puisque c'est au service qu'il incombe de délivrer les autorisations selon l'art. 31 al. 3 LALPE.

Article 42 Subventions cantonales

L'avant-projet propose que le canton participe aux coûts engendrés par des études, des projets d'exécution et de construction pour les extensions de capacité et les étapes complémentaires de traitement des installations d'élimination ou de traitement des boues d'épuration, d'élimination ou de traitement de déchets urbains ou provenant de l'entretien des routes, ainsi que pour les décharges contrôlées servant au stockage des résidus d'incinération des déchets.

Cette disposition reprend et adapte aux besoins actuels le contenu de l'art. 23 de la loi concernant l'application de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 16 novembre 1978 (LALPEP) en ne conservant cependant que la subvention de base et en abandonnant la subvention différentielle (actuellement de 0 à 20% en fonction de la capacité financière des communes concernées).

Les installations au bénéfice d'une éventuelle subvention sont exhaustivement citées dans cette disposition.

Section 8 Sites pollués

Cette section porte sur les compétences d'application des dispositions de l'ordonnance sur les sites contaminés du 26 août 1998 (OSites) et de l'ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés du 26 septembre 2008 (OTAS). Elle reprend et adapte les dispositions introduites dans la loi actuelle par décret urgent, lequel décret arrive à échéance le 31 mars 2011.

Article 43 Cadastre

Cette disposition détermine l'autorité compétente au sens de l'art. 5 OSites.

Art. 44 Création et transformation de constructions et d'installations

Cette disposition prévoit que le service soit chargé de l'application de l'art. 3 OSites. L'autorité qui rend la décision (p. ex. l'autorisation de construire) doit requérir l'assentiment du service avant de statuer sur le projet.

Article 45 Mention au registre foncier

La mention au registre foncier a, d'une part, pour objectif d'inciter le détenteur d'un site pollué à mener les investigations et les assainissements nécessaires et, d'autre part, de rendre l'acheteur potentiel d'un site attentif à l'existence d'une pollution.

Article 46 Interdiction du morcellement de parcelle

Cet article vise à éviter que le détenteur d'une parcelle contaminée ne puisse vendre les parties non polluées avant d'avoir garanti l'assainissement des parties contaminées.

Article 47 Investigations et assainissements

Cette disposition détermine l'autorité compétente au sens des art. 7 à 20 OSites.

En cas de pluralité de responsables, la loi prévoit que le département rende les décisions de répartition des coûts.

Article 48 Financement de l'investigation et de l'assainissement

Cette disposition reprend l'art. 34b LALPE actuelle, qui lui-même a été introduit par décret urgent dans dite loi en mars 2006 suite à l'introduction, dans la législation fédérale, des art. 32d et e LPE.

Le subventionnement de 50% aux frais des investigations préalables à charge des communes est maintenu. Un tel subventionnement se justifie dans le sens où le canton dispose de prérogatives explicites en matière de planification des investigations.

Pour les sites contaminés « orphelins » (« herrenbse Altlasten »), c'est-à-dire les sites dont un ou plusieurs responsables sont inconnus ou insolubles, les communes doivent financer leur assainissement. Si les conditions posées par la législation fédérale sont remplies, elles bénéficient des dédommagements fédéraux (40% des coûts imputables). Une participation cantonale de 40% est prévue pour les raisons suivantes :

- les sites à assainir sont des sites avec un impact important sur les eaux souterraines; sans soutien financier adéquat, il existe un risque évident que la commune dans laquelle se trouve la source de pollution n'intervienne pas et laisse le panache de pollution s'étendre vers l'aval, donc vers les ressources en eau potable d'autres communes;
- les montants des assainissements peuvent dépasser très largement les capacités financières des communes, en particulier si les responsables des pollutions industrielles devaient disparaître ou devenir juridiquement insolubles.

Cette subvention cantonale de 40% remplace les actuelles subventions de base (25%) et différentielle (de 0 à 20% en fonction de la capacité financière de la commune concernée).

Article 49 Fonds cantonal pour les investigations préalables

Cette disposition reprend le contenu de l'art. 34c LALPE actuelle et renvoie au règlement sur la gestion du fonds cantonal pour les investigations préalables des sites présumés pollués du 13 décembre 2006. Ce fonds existe déjà actuellement.

Article 50 Hypothèque légale

Cette disposition reprend le contenu de l'art. 34d LALPE actuelle.

Section 9 Atteintes portées au sol

Article 51 Surveillance et évaluation des atteintes portées au sol

Cette disposition détermine les autorités compétentes au sens des art. 4 et 5 de l'ordonnance sur les atteintes portées au sol du 1^{er} juillet 1998 (OSol). Il est proposé de confier cette compétence, s'agissant des atteintes chimiques et biologiques, au service en charge de la protection de l'environnement pour des raisons pratiques et techniques. En ce qui concerne la prévention des atteintes physiques au sol (compaction et érosion), les communes sont compétentes en zone à bâtir, alors que les terrains utilisés à des fins agricoles et sylvicoles relèvent du service en charge de l'agriculture, respectivement en charge des forêts.

Article 52 Mesures complémentaires

Il est proposé de maintenir la compétence du Conseil d'Etat pour le prononcé de mesures complémentaires pour les sols menacés ou dégradés au sens des art 8 à 10 OSol.

Section 10 Utilisation d'organismes dans l'environnement ou en milieu confiné

Article 53 Compétence

Il est proposé de confier au service en charge de l'agriculture l'exécution de l'ordonnance sur l'utilisation d'organisme dans l'environnement du 10 septembre 2008 et au service en charge de la protection des travailleurs l'exécution de l'ordonnance sur l'utilisation d'organismes en milieu confiné du 25 août 1999.

Cet article permet de lever le flou juridique actuel.

Chapitre 3 Dispositions d'exécution et dispositions finales

Articles 54-55 Procédure/ Répression pénale

En matière pénale, il est proposé de confier au service la compétence de sanctionner les contraventions, les délits relevant des autorités pénales ordinaires. Ceci correspond, dans une large mesure, à la pratique actuelle, puisque le service bénéficie d'une délégation de signature dans la plupart des domaines. Les peines sont fixées par le droit fédéral (art. 60 et 61 LPE).

Article 56 Abrogation - Modification

L'entrée en vigueur de cette loi engendre l'abrogation de la loi d'application de la législation fédérale sur la protection de l'environnement du 21 juin 1990.

Elle implique également la modification de nombreuses autres lois, compte tenu de l'intégration, dans une base légale formelle, du principe de l'attraction des compétences, voulu par le Conseil d'Etat par décision du 13 avril 2000.

Enfin, la loi concernant l'application de la loi fédérale sur la protection des eaux contre la pollution du 16 novembre 1978 est modifiée, compte tenu de l'art. 42 du présent projet de loi.

Article 57 Entrée en vigueur et publication

Comme exposé au point 3 du présent rapport explicatif, le nouvel avant-projet de loi cantonale sur la protection de l'environnement ne prévoit pas la soumission au référendum facultatif. Le Conseil d'Etat fixera, selon l'art. 58 de la Constitution cantonale, la date d'entrée en vigueur.

7. Eurocompatibilité

Les dispositions fédérales ont subi plusieurs modifications et adaptations en respect des normes européennes. Dès lors, le présent avant-projet de loi, qui constitue principalement une loi d'exécution des dispositions fédérales et qui ne contient que quelques particularités cantonales, s'inscrivant dans le cadre tracé par la Confédération, est eurocompatible.

8. Incidences financières et sur le personnel

Par rapport à la situation actuelle, le projet de loi présente les incidences financières suivantes :

- Seule la subvention de base (25%) est conservée pour les installations de **traitement des déchets**; la subvention différentielle est abandonnée (voir commentaires relatifs à l'article 42). La part à charge du canton est donc en diminution. Entre 2006 à 2008, le montant total des subventions en matière de déchets versées aux communes était de 2.75 millions de francs, dont 1.99 mio à titre de subventions de base et 0.76 million à titre de subvention différentielle.
- En matière de **sites pollués**, le montant des subventions est inchangé pour les investigations préalables à charge des communes (50%). En revanche, la subvention actuelle de 25 à 45% pour les sites contaminés "orphelins" est remplacée par une subvention à un taux fixe de 40% (voir commentaires relatifs à l'article 48). Le montant total des subventions versées entre 2007 et 2008 se monte à 0.23 mio, essentiellement pour des investigations préalables. A l'avenir, l'assainissement des sites pollués "orphelins" entraînera une augmentation des dépenses, avec une part moyenne du canton en légère augmentation (40% proposés dans le projet de loi contre 25 à 45% selon le décret actuellement en vigueur).
- Les mesures d'encouragement en matière de protection de l'air sont fixées par le Conseil d'Etat dans le cadre du plan cantonal de mesures. Les montants prévus dans l'actuel plan de mesures (adopté par le Conseil d'Etat le 8 avril 2009) sont de 1.7 millions par année pour les filtres à particules sur les chauffages à bois et de 1 million par année pour les engins agricoles et sylvicoles; ceci pour une période de 5 ans. Les moyens prévus sont octroyés en fonction des disponibilités financières. Le montant de ces investissements doit être mis en relation avec les 3'500 à 4'000 décès prématurés et les coûts de santé non couverts de 5.1 milliards de francs occasionnés chaque année par la pollution de l'air en Suisse [Rapport du Conseil fédéral du 11 septembre 2009]. Le Valais est également touché, puisque 60% de la population valaisanne est exposée à des concentrations excessives de particules fines contre 40% en moyenne suisse. Les aides financières prévues sont donc un investissement pour la qualité de vie et la santé de la population valaisanne.

En termes de personnel, l'avant-projet de loi n'engendre pas de tâche supplémentaire par rapport à la situation actuelle. En effet, les tâches à réaliser découlent directement de la législation fédérale. Le projet de loi ne fait que préciser les autorités d'exécution au niveau cantonal et communal. Comme relevé au chapitre 2, les nombreuses modifications de la législation fédérale ont conduit à une augmentation massive du nombre et de la complexité des tâches confiées aux cantons, sans que les ressources en personnel n'aient été adaptées de manière correspondante. Il existe dès lors, indépendamment du présent projet de loi, un déficit en termes de ressources humaines pour assurer la bonne exécution des dispositions fédérales.

* * *