

Procédure de consultation – Avant-projet de révision totale de la loi sur les cours d'eau du 6 juillet 1932

Explications

I. REMARQUES PRELIMINAIRES

1. La révision totale de la loi sur les cours d'eau se révèle indispensable; elle constitue cependant une tâche extrêmement ardue. Un temps relativement long a été consacré aux travaux préparatoires concernant cette révision. Pour répondre aux exigences d'une loi moderne sur l'aménagement des eaux, une telle loi doit contenir en premier lieu des dispositions concernant l'entretien des eaux et l'aménagement des eaux, ainsi que l'assainissement de ces dernières. L'avant-projet tient en particulier compte de la loi sur la **protection de l'environnement**, de la loi **fédérale et de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire**, de la **loi sur la protection des eaux** et de ses dispositions d'exécution. La future loi servira également à **l'application de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau**. Enfin, l'avant-projet prend en considération les exigences liées à la **protection de la nature et du paysage**, ce dans la **mesure du possible** et pour autant que cela s'avère **nécessaire** pour aménager les eaux.

L'avant-projet revêt en particulier une grande importance du point de vue de la politique en matière de sécurité (protection des personnes, protection des eaux), mais également pour ce qui a trait à la politique financière, en matière environnementale et tout simplement du point de vue juridique.

2. Les explications générales qui suivent portent sur l'indication des motifs d'une révision totale de la loi sur les cours d'eau (LCE), un aperçu sur les travaux préparatoires accomplis jusqu'à ce jour dans le cadre de cette révision et sur la description des caractéristiques de l'avant-projet.
3. Le Conseil d'Etat a jugé que la révision totale de la loi est **prioritaire**, eu égard aux catastrophes naturelles survenues à la fin des années 80 et dans les années 90 ainsi qu'aux inondations d'octobre 2000. Ces événements ont clairement démontré qu'il n'était pas possible de faire face à tous les dangers dus à la force de l'eau, dangers qui menacent les personnes, leurs terres, leurs constructions et leurs animaux (Brigue en 1994; Gondo en 2000, notamment).

Il ne faut d'autre part pas oublier que l'homme fait partie de la nature et que cela demeurera ainsi. Il doit dès lors veiller à ce que les bases naturelles de la vie ne soient pas réduites à néant et doit se protéger des dangers, ce avec l'aide des autorités.

II. NECESSITE D'UNE REVISION TOTALE DE LA LOI SUR LES COURS D'EAU

1. D'importants ouvrages d'aménagement des eaux ont été réalisés sous l'empire de la loi sur les cours d'eau de 1932, malgré certains aspects lacunaires que cette loi révèle aujourd'hui.

A côté des interventions spectaculaires provoquées par les catastrophes (1987, Conches, Gerental, Rhône, la Viège etc; inondations en 1994 Saltina/Brigue; Gondo, Neubrûck, Baltschieder, Fully 2000), de nombreuses tâches ont été remplies, permettant d'améliorer largement la situation.

Le danger "résiduel" est souvent demeuré à l'état latent pendant des années; il s'est révélé à plusieurs reprises ces dernières années.

Même en adoptant une nouvelle loi moderne sur l'aménagement des eaux permettant tout un éventail de mesures, les catastrophes ne pourront jamais être évitées dans des situations extraordinaires. Cependant le combat doit être poursuivi contre les dangers reconnaissables et évitables.

En outre, l'obligation de ménager et de conserver la nature et de tenir compte de l'écologie est aujourd'hui reconnue. Cette obligation nouvelle doit être remplie dans le cadre de l'aménagement des eaux et à l'occasion de la rénovation des ouvrages hydrauliques. La loi de 1932 ne respecte pas ces exigences.

2. Tout danger sérieux menaçant les personnes, leurs terres, leurs constructions, les animaux ou d'autres biens importants n'est malheureusement pas encore maîtrisé. Les diverses crues de ces dernières années ne sont pas les seules à le prouver.

Selon les études relatives à la "**3^{ème} correction du Rhône**", des centaines de millions de francs devront être affectés exclusivement au Rhône.

L'expérience a démontré que les catastrophes dues aux intempéries ont engendré l'inondation de **terrains à bâtir** de valeur. Cette expérience douloureuse fait que les communes touchées ont actuellement l'obligation d'adapter leur plan d'affectation conformément aux directives des services compétents.

L'avant-projet tient compte de cette situation.

3. La maîtrise du danger liée aux crues demeure une tâche publique dans le futur. Il n'y a cependant pas lieu de résoudre ce problème en ne prenant en considération que l'aspect purement technique.

Le maintien de **l'équilibre écologique** constitue également une tâche publique. Les relations futures avec l'eau et ses dangers impliquent une importante responsabilité du point de vue écologique. Une nouvelle loi sur l'aménagement des eaux est donc indispensable.

4. Par rapport à la loi actuelle, **l'entretien des eaux** gagne en importance. Des eaux bien entretenues menacent moins l'environnement que des eaux non entretenues. Un bon entretien des eaux naturelles contribue à éviter des mesures constructives. Il est avantageux car il n'entraîne pas d'importants investissements. De plus, il respecte l'environnement car les eaux demeurent dans un état plus naturel. L'importance de l'entretien justifie dès lors une participation financière du canton.
5. Les réflexions portant sur la protection de l'environnement sont plus récentes que la loi sur les cours d'eau de 1932. Elles sont plus récentes que beaucoup d'ouvrages. Les anciens ouvrages hydrauliques ne répondent souvent pas aux exigences actuelles en matière d'environnement. Ce serait faire pourtant preuve d'excès de zèle que de rénover sans délai tous ces ouvrages de manière à ce qu'ils soient plus respectueux de la nature. Par contre, le jour où ces ouvrages nécessitent une rénovation, les principes contenus dans l'avant-projet de loi doivent être respectés. La rénovation sera effectuée de manière à ce que l'ouvrage se trouve dans un état proche de la nature et que l'environnement soit pris en compte. A défaut du respect de ces principes, la rénovation serait jugée inopportune. Elle ne pourrait pas être autorisée et aucune subvention ne serait octroyée.

III. CARACTERISTIQUES DE L'AVANT-PROJET

(voir résumé de la structure à la fin, ch. IV)

1. Vue d'ensemble

- a) Les eaux font partie d'un système cohérent. Les eaux courantes sont en relation avec les lacs, les eaux superficielles avec les eaux souterraines, les eaux de faible débit avec les eaux de débit plus important. Les modifications des conditions notamment d'infiltration et l'imperméabilisation de la surface du sol ont une incidence sur l'entretien des eaux. Les eaux qui subissent une intervention quelconque font partie d'un vaste ensemble.
- b) Toutes les eaux, même s'il s'agit d'un petit torrent, peuvent revêtir une certaine importance. Si une eau n'est pas convenablement entretenue, des dangers peuvent survenir pour les terrains avoisinants ou pour les eaux situées en aval (confluents). Une intervention inappropriée a pour effet de modifier le paysage, de porter atteinte à la faune piscicole et à la flore et de déranger ainsi l'équilibre écologique.
- c) La distinction entre les eaux publiques soumises à la surveillance publique et les eaux privées doit être réglée. Toutes les eaux doivent être soumises à la surveillance publique. Il faut également englober toutes les mesures qui ont une influence notable sur le régime des eaux. Les relations avec les eaux ne se limitent pas aux mesures d'aménagement. Les conséquences pour les eaux doivent déjà être étudiées au niveau du plan d'affectation des zones; il faut par exemple,

dans la mesure du possible, empêcher l'imperméabilisation de la surface du sol et encourager l'infiltration.

- d) Enfin, **la forêt** revêt une grande importance pour l'économie des eaux. Une attention doit lui être portée dans le cadre de **l'application** de la loi sur l'aménagement des eaux.

2. Protection des personnes, protection des eaux

- a) 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. Il lui incombe de se protéger contre les dangers provenant des eaux.
- b) La technique a donné à l'homme la possibilité de dompter la nature, mais également de la détruire. Il faut ainsi protéger, la nature en général et les eaux en particulier, contre l'homme. Une pesée correcte des intérêts en présence doit être effectuée. A cet égard, l'avant-projet indique la règle applicable, dans les principes de planification.

3. Les assujettis à l'obligation d'aménager les eaux (art. 15)

A l'exception de quelques précisions, aucun changement fondamental n'a été apporté au droit en vigueur pour ce qui a trait aux assujettis à l'obligation d'aménager les eaux. Cette obligation incombe comme actuellement :

- a) au canton pour le Rhône et le lac Léman;
- b) aux communes pour les rivières, les torrents, les autres lacs et les canaux publics;
- c) au bénéficiaire d'une concession de forces hydrauliques.

4. L'organisation (art. 16-19)

- a) L'avant-projet tend à une flexibilité importante dans l'organisation relative à l'obligation d'aménager les eaux. Il appartient au canton et aux communes d'entretenir et d'aménager leurs eaux. Les communes peuvent s'associer pour accomplir leurs tâches.
- b) Lorsque les travaux se font sur le territoire de plusieurs communes, ils doivent être coordonnés (établissement de plans intercommunaux d'aménagement des eaux).
- c) Le canton peut, par voie d'ordonnance, déléguer aux communes l'exécution des travaux d'entretien des eaux. La commune peut également confier l'exécution de ces travaux à des tiers dans la mesure où ces travaux sont peu importants.

5. Planification (art. 20-28)

- a) Dans les situations où une intervention est nécessaire en raison du danger que présente une eau, il s'agit en général d'élaborer un projet de construction ayant des effets d'ordre spatial, avec des conséquences sur l'aménagement du territoire, la nature et le paysage. Pour cette raison, les principes de planification et d'intervention sont énumérés à titre exemplaire à l'article 20 de l'avant-projet. Cette disposition permet d'atteindre les objectifs prévus à l'art. 1. Ces principes valent pour toute intervention en relation avec les eaux.
- b) Le canton fait, si nécessaire, figurer dans un plan sectoriel les éléments principaux se trouvant en relation avec les eaux. La coordination intercommunale doit également être rendue possible.
- c) Les projets particuliers d'aménagement des eaux peuvent se baser sur un plan général d'aménagement des eaux. Une zone réservée afin de préserver les terrains nécessaires peut être décrétée.

6. La procédure d'approbation des plans (art. 29 ss)

- a) La loi actuelle ne contient aucune disposition de procédure relative à l'approbation des plans. Cette lacune a été comblée ces dernières années en appliquant de manière analogique la loi sur les routes, ce afin de respecter l'obligation découlant du droit fédéral selon laquelle la coordination doit avoir lieu tant sur le plan formel que matériel. L'avant-projet règle, dans la mesure utile, la procédure d'approbation des plans relatifs aux projets d'aménagement des eaux. Il s'inspire de la procédure du droit routier, laquelle a fait ses preuves.
- b) L'aménagement des eaux diffère cependant de la construction d'une route ou d'un bâtiment. L'eau est quelque chose de vivant. L'homme n'a aucun pouvoir sur les précipitations; il ne peut qu'intervenir sur la direction de l'écoulement des eaux. La topographie revêt une importance directe et déterminante dans les relations avec les eaux. L'avant-projet tente de prendre en compte la diversité naturelle des relations avec les eaux, par le biais d'une **procédure d'approbation des plans coordonnée**.
- c) L'avant-projet traite en outre de **l'autorisation spéciale d'aménager les eaux**. Elle concerne les projets de peu d'importance, qui ne justifient pas une procédure d'adoption d'un plan, ou les cas d'urgence. Dans les cas d'extrême urgence, les travaux urgents peuvent être entrepris en tout temps sans plan d'aménagement des eaux ou sans procédure d'autorisation spéciale.

7. Finances (art. 48 – 53)

- a) Le canton requiert de la Confédération les indemnités prévues pour les mesures d'aménagement des eaux (art. 48) conformément à la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau.
- b) Sont considérés comme coûts , tous les frais relatifs au maintien ou au rétablissement des eaux dans un état conforme au droit. Les coûts ne concernent pas seulement l'aménagement proprement dit mais également l'entretien et l'assainissement. Ils sont énumérés de manière exhaustive à l'article 49.
- c) La **répartition des frais** est réglée à l'article 50.
 - Après déduction des prestations de la Confédération et des tiers, le **canton** supporte les coûts suivants :
 - coûts afférents à la **planification des eaux** (plan sectoriel, plans généraux d'aménagement des eaux);
 - coûts concernant l'aménagement des **eaux appartenant à l'Etat**;
 - versement **d'éventuelles indemnités** dans les **zones d'inondation potentielle** selon le projet d'aménagement des eaux;
 - prestations pour **d'autres** frais d'aménagement des eaux.
 - **Les communes ou les associations de communes** supportent les frais relatifs à l'aménagement des eaux communales après déduction des subventions et contributions. Elles participent en outre, à raison de 30 %, aux frais d'entretien des eaux cantonales et, selon les avantages retirés, jusqu'à 10% pour les aménagements.
- d) L'article 50 al. 4 introduit le principe de causalité.
- e) Les articles 51 et 52 règlent la question des **subventions à verser** par le canton ainsi que des **indemnités éventuelles pour les zones d'inondation potentielle**. L'article 51 al. 1 fixe le principe selon lequel les communes ou associations de communes ont droit à des subventions. Le canton alloue des subventions à hauteur de **50%** pour **les frais d'entretien majeur** et de **20 %** pour les autres frais d'entretien des eaux.
L'avant-projet définit de manière exhaustive ce que l'on entend par entretien **majeur** (art. 51 al. 2) Enfin, des **indemnités et contributions** sont prévues dans les **zones d'inondation potentielle** déterminées dans le projet d'aménagement des eaux, dans la mesure où ce projet

aggrave la situation de risque ou impose des contraintes particulières nouvelles.

L'indemnité peut consister en une somme d'argent ou en une contribution aux primes d'assurance.

- f) Le canton alloue à la commune ou à l'association de communes des subventions pour les **frais d'aménagement des eaux**, à la condition que les mesures d'aménagement des eaux aient fait l'objet d'une approbation préalable. La subvention est fixée par le **Conseil d'Etat** et varie entre **15 et 35 % en fonction de la capacité financière** de la commune et en fonction de l'importance du projet notamment. Le Conseil d'Etat peut réduire les subventions en cas de négligence dans l'entretien.

Une compétence financière étendue, conformément à la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers, est conférée au Conseil d'Etat pour des **cas d'urgence** et pour les **cas de rigueur** (art. 53 al. 5).

- g) La question des **contributions des propriétaires fonciers et des bénéficiaires** est réglée à l'article 54 (principe, procédure). Ces contributions sont des charges de préférence. Elles peuvent être perçues pour des installations et ouvrages publics qui confèrent **un avantage particulier** aux intéressés. En l'absence d'un tel avantage, il est exclu de percevoir une contribution. Les mesures susceptibles d'appel à contribution sont **expressément** citées à l'alinéa 1. La loi concernant la perception des contributions (plus-values) aux frais d'équipement est applicable par analogie pour la **procédure**.

8. Surveillance (art. 55-60)

La **haute surveillance** sur toutes les eaux, qu'elles soient stagnantes ou courantes, incombe au Conseil d'Etat et le département compétent exerce au nom du Conseil d'Etat la surveillance sur l'aménagement des eaux. Ce même département est chargé du contrôle des eaux (art. 56). En cas de négligence dans l'aménagement des eaux et dans l'accomplissement des obligations en la matière, le Conseil d'Etat ordonne les mesures nécessaires (mesures de substitution).

Le **département compétent** est chargé de la **police des eaux** (art. 58 – 59). Il lui incombe de conduire les procédures de remise en état des lieux conforme au droit applicable au domaine des eaux.

9. Constructions dans le périmètre des eaux (art. 61)

L'avant-projet prévoit un régime d'autorisation spéciale pour les constructions et installations sises dans le périmètre des eaux. Cette autorisation spéciale est octroyée par le département compétent. L'exigence d'une autorisation est

justifiée par le fait qu'à proximité des eaux (30 m. pour toutes les eaux, 150 m. pour le Rhône), aucune intervention risquant de porter atteinte aux eaux, à leur entretien ou à leur aménagement, ne doit avoir lieu.

10. Extraction de graviers (art. 62 – 63)

La gestion des graviers revêt une très grande importance pour les eaux. Une quantité excessive ou une insuffisance de graviers peut créer des problèmes pour le régime des eaux. Une extraction de graviers ne peut dès lors être autorisée que dans la mesure où le bilan alluvionnaire n'est pas perturbé. L'avant-projet règle la **compétence, et la procédure** applicable. Il peut s'agir soit d'une **concession** (extraction de longue durée comportant des constructions et installations en dur) soit d'une **autorisation** (extraction temporaire).

11. Peines (art. 67 – 68)

Pour les infractions commises dans le périmètre des eaux, l'avant-projet règle la question des **actes punissables, de la quotité des peines** et de la **prescription**. Ces dispositions s'inspirent de celles applicables en droit des constructions.

12. Exécution

L'adoption d'une ordonnance sur l'aménagement des eaux s'avère nécessaire afin de régler les aspects techniques et pratiques de manière plus précise.

IV. RESUME

En conclusion, la structure de l'avant-projet de loi peut être définie comme suit :

- a) Le **premier chapitre** contient les dispositions **générales** sur le but, l'objet, le champ d'application, les exceptions, la compétence, les eaux souterraines et les eaux superficielles, ainsi que la propriété des eaux.
- b) Le **chapitre II** traite des tâches, de la responsabilité relative à l'exécution de ces dernières, et de l'organisation nécessaire à l'accomplissement des obligations en matière d'aménagement des eaux.

- c) Le **chapitre III** est consacré à la planification, à l'aménagement et à l'entretien des eaux. Il indique les principes applicables en relation avec les eaux et fixe, dans la procédure d'approbation des plans, les formes selon lesquelles les rapports avec les eaux doivent être réglés, dans le respect du devoir de coordination formelle et matérielle.
- d) Le **chapitre IV** contient les dispositions sur le financement de l'aménagement des eaux, le régime des subventions, indemnités et contributions.
- e) Le **chapitre V** règle la surveillance des eaux. Il détermine notamment la compétence en matière de surveillance, de police des eaux, de construction dans le périmètre des eaux et d'extraction des graviers.
- f) Le **chapitre VI** est consacré aux voies de droit.
- g) Le **chapitre VII** traite de la procédure pénale, et en particulier, des actes punissables, des peines et de la prescription.
- h) Le **chapitre VIII** règle les dispositions d'exécution et les dispositions transitoires et finales. Le Conseil d'Etat est chargé d'édicter les dispositions nécessaires à l'application de la future loi. Ce chapitre règle enfin la transition entre l'ancien et le nouveau droit.

Sion, juillet 2001

LE GROUPE DE TRAVAIL