



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

RÉPONSE À L'INTERPELLATION

Auteur PS/GC, par Marlyne Andrey-Berclaz et Florian Chappot
Objet **Constructions en zone de danger dans la plaine du Rhône**
Date 14.11.2024
Numéro **2024.11.360**

En préambule, il sied de corriger certains éléments évoqués dans l'interpellation. Le régime qui permet d'envisager une dérogation à l'interdiction de construire en zone de danger élevé d'inondation du Rhône repose sur l'article 16a de l'ancienne Ordonnance cantonale sur l'aménagement des cours d'eau (OcACE) de 2007. Cet article qui a été rajouté en 2011 contenait 10 conditions cumulatives et non pas 8. La directive de 2010 à laquelle il est fait référence reprend les propos d'une prise de position de l'Office fédérale de l'environnement (OFEV), adressée au Conseiller d'Etat Rey-Bellet le 29 février 2008 et non pas en 2010. Elle y traite de la classification du danger et de la réglementation du territoire pour la plaine du Rhône en Valais. Selon cette lettre, l'analyse menée par un groupe de travail "*propose de renoncer dans certains cas au principe d'interdiction de construire dans des zones affectées à la construction qui sont soumises à un danger d'inondation élevé pour cause de forte hauteur d'eau.*". Plus loin, l'OFEV propose les critères au nombre de 8 qui doivent être respectés de manière cumulative pour renoncer au principe d'interdiction. Ce sont ces critères, complétés par deux autres critères qui faisaient l'objet de l'article 16a de l'OcACE.

Concernant la position de l'OFEV de 2022 évoquée par le Conseiller d'Etat Ruppen lors de l'émission Rundschau, il ne s'agit pas d'une demande, mais d'une recommandation, la nuance est importante. Pour rappel, les seules autorités compétentes en matière d'autorisation de construire sont les communes et le canton. D'autre part, il faut relever qu'il n'y a aucune notion d'urgence dans la recommandation de l'OFEV, contrairement à ce qui est dit dans l'interpellation, ni de « durcissement de ton ». Le fait que l'OFEV recommande de ne pas autoriser de construction dans les secteurs exposés au danger élevé fait partie des standards de l'Office depuis que les cartes de danger normées existent.

A propos de l'avis des auteurs de l'interpellation à propos du durcissement des règles évoquées par le Conseiller d'Etat Ruppen, il convient de rappeler le cadre légal qui, visiblement, est mal interprété. La Loi sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau (LDNACE) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 décrit la notion de dérogation pour les constructions en zone de danger élevé dans son article 12 alinéa 2 : "*Sur les territoires dont il est connu par expérience, ou dont il est possible de prévoir qu'ils comportent un danger (ci-après: secteur exposé à un danger) et que celui-ci est élevé :*

- a) *les nouvelles constructions et installations ne sont pas autorisées. Des exceptions peuvent être admises aux conditions dérogatoires définies dans l'ordonnance ;*
- b) *les transformations, rénovations et changements d'affectation peuvent être autorisés uniquement si les risques s'en trouvent diminués ou, exceptionnellement, inchangés.*"

De plus, le Parlement a décidé de rajouter un article (art. 12, al. 4) qui permet des exceptions sur la base d'une expertise : "*Le service peut, dans des cas justifiés et sur la base d'une expertise, autoriser des exceptions.*"

Conformément à la LDNACE, l'Ordonnance sur les dangers naturels et l'aménagement des cours d'eau (ODNACE) entrée en vigueur le 1^{er} août 2024 décrit les conditions dérogatoires. Cette ordonnance remplace et annule l'OcACE de 2007. Elle a été mise en consultation auprès de la commission thématique ET en charge du Service des dangers naturels (SDANA) comme l'exige la procédure puis adoptée par le Conseil d'Etat le 17 juillet 2024. Les remarques de la commission ont été prises en compte. Toutefois, celle qui concerne les

attestations d'assurance que le propriétaire devrait fournir n'a pas pu être intégrée du fait qu'elles sont du ressort du droit privé. De plus, ce n'est pas au moyen d'une ordonnance qu'une obligation générale d'assurance peut être imposée. Celle qui concerne la responsabilité et la couverture financière n'a pas pu être considérée non plus: l'ordonnance ne peut instaurer une dérogation générale au régime des règles de la responsabilité civile instaurée dans le code civil suisse.

Pour ce qui est des 10 conditions cumulatives de l'ancienne OcACE et en particulier des 2 citées dans l'interpellation (condition 2 et condition 6), elles ont été abandonnées pour les raisons suivantes :

- *La zone à bâtir est construite (haut degré de saturation):* cette condition est contre-productive en termes de gestion des risques. En effet une zone hautement saturée est un obstacle organisationnel important en cas d'évacuation du secteur pour cause d'inondation à venir ou en cours. Y rajouter encore des personnes à gérer va à l'encontre des objectifs d'efficacité de l'application des plans d'alarme et d'intervention.
- *Les zones à construire ne se trouvent plus en zone rouge après réalisation de la 3^{ème} correction du Rhône :* ce critère est inacceptable : le planning du PA-R3 prévoit des travaux jusqu'au-delà de 2050, ce qui signifie que des personnes auxquelles une autorisation de construire serait octroyée aujourd'hui se trouveraient exposées pendant plus de 25 ans au danger élevé d'inondation pouvant entraîner la mort et la destruction du bâtiment ! Il est beaucoup plus logique, efficace et surtout respectueux vis-à-vis des personnes concernées, d'imposer des mesures constructives de protection et des mesures organisationnelles telle que le SDANA le fait via l'expertise prévue par la LDNACE.

Quant à la condition 3 "*les nouvelles constructions ne conduisent pas à une augmentation significative du risque*", elle est maintenue (art 22, al 1 ODNACE) contrairement à ce qui est affirmé dans l'interpellation.

Dans la pratique, l'application des règles de dérogation décrites dans l'ODNACE (art 22, 23, 24) se révèle pratique et efficace. Notamment le fait qu'une expertise soit exigée et, le cas échéant, que les plans de la construction doivent être modifiés pour être conformes aux exigences, provoquent chez les requérants une sensibilisation au danger qui n'existait pas auparavant. Le SDANA analyse en détail chaque cas en zone de danger élevé avec pour but de limiter au maximum le nombre d'autorisation accordées.

Concernant l'affirmation comme quoi le PA-R3 de 2008 était "la garantie qu'à court ou moyen terme les zones rouges pouvaient être sécurisées et construites", elles reposent sur 2 erreurs importantes. Tout d'abord, aucun projet n'est une garantie tant qu'il n'est pas exécuté. À aucun moment on ne peut garantir que ça sera le cas, qu'on soit en 2008 ou en 2025. Ensuite, on a toujours su que le projet prendrait plusieurs décennies : les notions de "court ou moyen terme" sont inappropriées. Dans ce contexte, il faut rappeler que la révision en cours a pour but d'accélérer la réalisation du projet tout en gardant des objectifs de protection standards.

1. Compte tenu de la demande urgente de la Confédération (2022) de cesser l'octroi de dérogations de constructions en zone rouge, quelles ont été les mesures prises par le DMTE ?

Comme décrit au préalable, il ne s'agit pas d'une "demande urgente" mais d'une recommandation. Seules les communes sur leur territoire et le canton pour le Rhône, le Léman et le réseau routier cantonal sont compétentes en matière d'autorisation de construire (art. 4, al. 1 LDNACE). Le recours à une expertise selon l'art. 12 al. 4 de la LDNACE permet d'étudier chaque cas en détail, de proposer le cas échéant des mesures appropriées et de donner au SDANA les éléments objectifs qui permettent de donner un préavis. Chaque cas en zone de danger élevé est validé par le Chef du SDANA dans le but d'assurer un traitement homogène et équitable sur tout le territoire du canton. De fait, le nombre de préavis négatif a augmenté en 2024. Une tendance qu'il faudra vérifier par la suite.

2. L'ordonnance d'août 2024 ne comprenant pas les trois conditions citées ci-dessus, négociées avec la Confédération en 2010, pour l'octroi d'une dérogation, la responsabilité du canton et des communes pourrait-elle alors être engagée en cas d'inondation liée au Rhône ?

La responsabilité des communes et du canton est engagée comme cela est décrit dans la loi (LDNACE) et comme cela était déjà le cas dans la législation antérieure. Elle n'a rien à voir avec les critères que la Confédération a recommandés en 2008.

3. « La Directive relative à l'établissement des zones de danger et aux autorisations de construire s'y rapportant » du 7 juin 2010 est-elle toujours d'actualité pour suppléer au manque de l'ordonnance cantonale ?

L'affirmation que l'ordonnance cantonale aurait des manques relève d'une incompréhension de son application et du processus qui conduit le canton à préavis positivement ou négativement sur les projets de construction en zone de danger. Dans les faits, l'adoption de l'ordonnance permet une analyse plus approfondie de chaque requête grâce au recours systématique à une expertise. C'est une amélioration notable par rapport au cadre légal d'avant la nouvelle loi et ordonnance qui, de fait, donne la possibilité au SDANA d'être beaucoup plus rigoureux dans ses décisions et, in fine, d'atteindre l'objectif de réduction du nombre de nouvelles constructions en zone de danger élevé. *Une nouvelle version de la directive relative aux zones de dangers naturels gravitaires a été publiée le 18 juillet 2025. Elle affine certains éléments de l'ordonnance mais n'en change pas les lignes directrices et les objectifs.*

4. Des contrôles sont-ils effectués pour s'assurer que les mesures constructives du dossier de demande aient bien été réalisées pour les multiples constructions bâties en zone rouge depuis 2016 ?

Les conditions constructives fixées dans le préavis du SDANA font parties intégrantes de l'autorisation de construire accordée par l'autorité compétente, à savoir les communes en zone à bâtir. Il appartient donc à cette autorité de vérifier que la construction soit conforme aux conditions fixées dans l'autorisation avant de délivrer le permis d'habiter conformément à la législation cantonale sur les constructions (art. 55 al. 1 let c LC et 47 OC).

5. Alors que des assureurs se retirent de certains contrats liés aux dangers naturels augmentés en fréquence et densifiés par le réchauffement climatique, est-il pertinent pour le Gouvernement de mettre les responsabilités en cas de crues et d'inondations à la charge des bénéficiaires de la dérogation alors qu'en amont on allège la sécurisation en révisant à la baisse la troisième correction du Rhône, par un redimensionnement à la baisse des débits d'écoulement ainsi que des cartes de danger ?

Cette question repose sur une mauvaise compréhension des objectifs de la révision du projet de la 3^e correction du Rhône qui, comme évoqué, a pour but d'accélérer sa réalisation tout en gardant des objectifs de protection conformes aux standards de la Confédération. Les débits doivent être ré-évalués dans le contexte actuel, en prenant en compte notamment du changement climatique et les impacts de l'apport de sédiments des cours d'eau latéraux, ce qui n'a pas été fait jusqu'à présent. La volonté est également d'appliquer la gestion intégrée des risques comme exigée par la loi (LDNACE) et comme le préconise l'avancée des connaissances scientifiques en matière de gestion des dangers naturels dans le monde entier. Il est incontestable que la seule réalisation de la 3^e correction du Rhône limitée à l'aménagement du cours d'eau ne suffit pas pour atteindre les objectifs de protection standards. Les autres éléments de la gestion intégrée des risques, telles que la prévention, les mesures organisationnelles, etc. doivent également être mises en place et c'est seule la conjonction de ces mesures qui permettra d'atteindre un degré de protection suffisant. Dans ce contexte, parler d'allègement de la sécurisation est une vision biaisée et erronée de la situation.

- Conséquences sur la bureaucratie -
- Conséquences financières -
- Conséquences équivalent plein temps (EPT) -
- Conséquences RPT -

Lieu, date Sion, le 28 octobre 2025