

## DIRECTIVES POUR L'OCTROI D'UNE AUTORISATION D'ESSARTAGE DE LA VEGETATION DES RIVES

### Préambule :

La végétation riveraine se caractérise par une grande diversité et une grande importance pour la protection de la nature. La zone de transition entre l'eau et la terre est un biotope idéal pour de nombreuses espèces végétales et animales, parfois rares et protégées. On pensera par exemple aux libellules, dont on sait que les larves vivent dans l'eau et se transforment en adultes dans la végétation des rives. Selon le type de cours d'eau, cet espace vital est exposé à une dynamique plus ou moins importante. De nombreuses espèces pionnières affectionnent de tels espaces dynamiques, qui ont cependant fortement diminué ces dernières décennies en raison des ouvrages de protection des cours d'eau. **La législation fédérale sur la protection de la nature et du paysage déclare donc cette végétation riveraine comme protégée.** L'élimination, la couverture et la destruction de la végétation riveraine sont soumises à autorisation. L'art. 21 Loi sur la protection de la nature et du paysage du 1<sup>er</sup> juillet 1996 (LPN) concernant la protection de la végétation riveraine a été modifié à plusieurs reprises ces dernières années. Ces modifications visaient cependant toujours à renforcer la protection de la végétation riveraine. Le nouvel article 21 al. 2 LPN, entré en vigueur seulement le 1<sup>er</sup> janvier 1996, invite les cantons à aménager des espaces de végétation riveraine ou au moins à créer les conditions nécessaires à son développement lorsque les circonstances l'autorisent. On renverra également à la Loi fédérale sur la pêche, dont l'art. 8 al. 3c impose une autorisation relevant du droit de la pêche pour l'essartage des rives.

Les présentes directives définissent le cadre légal et la procédure de délivrance d'une dérogation pour la suppression de végétation riveraine. Ces directives s'adressent ainsi principalement aux instances impliquées des communes et du canton et en particulier aux bureaux privés travaillant dans le domaine de l'environnement, qui sont mandatés pour élaborer les dossiers correspondants en vue des enquêtes publiques.

## 1. Bases légales

### **Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 (LPN).**

- Article 18: <sup>1</sup> La disparition d'espèces animales et végétales indigènes doit être prévenue par le maintien d'un espace vital suffisamment étendu (biotopes), ainsi que par d'autres mesures appropriées. Lors de l'application de ces mesures, il sera tenu compte des intérêts dignes de protection de l'agriculture et de la sylviculture.
- Article 18: <sup>1bis</sup> Il y a lieu de protéger tout particulièrement les rives, les roselières et les marais, les associations végétales forestières rares, les haies, les bosquets, les pelouses sèches et autres milieux qui jouent un rôle dans l'équilibre naturel ou présentent des conditions particulièrement favorables pour les biocénoses.
- Article 18: <sup>1ter</sup> Si, tous intérêts pris en compte, il est impossible d'éviter des atteintes d'ordre technique aux biotopes dignes de protection, l'auteur de l'atteinte doit veiller à prendre des mesures particulières pour en assurer la meilleure protection possible, la reconstruction ou, à défaut, le remplacement adéquat.
- Article 21: <sup>1</sup> La végétation des rives (roselières et jonchées, végétation alluviale et autres formations végétales naturelles riveraines) ne doit pas être essartée ni recouverte ou détruite d'une autre manière.
- <sup>2</sup> Dans la mesure du possible, les cantons veillent à ce que les rives soient couvertes d'une végétation suffisante ou du moins à ce que soient réalisées les conditions nécessaires à son développement.
- Article 22: <sup>1</sup> Elle [L'autorité cantonale compétente] peut autoriser la suppression de la végétation existant sur des rives dans le cas de projets qui ne peuvent être réalisés ailleurs et qui ne contreviennent pas à la législation en matière de police des eaux et de protection des eaux..
- <sup>2</sup> Elle peut autoriser la suppression de la végétation existant sur des rives dans le cas de projets qui ne peuvent être réalisés ailleurs et qui ne contreviennent pas à la législation en matière de police des eaux et de protection des eaux.
- <sup>3</sup> Si une autre norme juridique attribue à une autorité fédérale la compétence de décider au sujet d'un projet, l'autorisation exceptionnelle est octroyée par cette autorité.

- Article 24: <sup>1</sup> Est puni d'une peine privative de liberté d'un an au plus ou d'une peine pécuniaire quiconque, intentionnellement et sans autorisation:
- b. essarte, recouvre ou anéantit d'une autre manière la végétation riveraine au sens de l'art. 21;
- <sup>2</sup> Si le délinquant agit par négligence, il est passible d'une amende jusqu'à 40 000 francs.

**Loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 13 novembre 1998 (LcPN):**

- Article 16: **Végétation riveraine**
- <sup>1</sup>La destruction de la végétation riveraine nécessite une autorisation du Département compétent.
- <sup>2</sup>L'autorisation ne sera octroyée que si des intérêts publics exigent un essartage et si ce dernier est imposé par sa destination à l'endroit prévu.
- <sup>3</sup>Une compensation en nature de qualité équivalente sera effectuée sur le même objet lors d'un changement de l'affectation du sol recouvert de végétation riveraine. En cas d'impossibilité, l'auteur de l'atteinte devra s'acquitter d'une compensation équivalente.
- <sup>4</sup>Le Conseil d'Etat définit les mesures de protection nécessaires à la sauvegarde et à l'extension de la végétation riveraine.

**Ordonnance cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites du 20 septembre 2000 (OcPN):**

- Article 23 : **Végétation riveraine**
- <sup>1</sup>L'autorisation au sens de l'article 16 LcPN est délivrée par une autorité unique dans une décision globale lorsque celle-ci est nécessaire à la réalisation d'un projet relevant de plusieurs instances. Dans ce cas, le Service délivre son avis technique.
- <sup>2</sup>Dans les autres cas, l'autorisation est délivrée et notifiée aux parties par le Département après une enquête publique de dix jours et une consultation des organes concernés.
- <sup>3</sup>L'engagement d'une procédure d'essartage n'est pas nécessaire quand les surfaces recouvertes de végétation riveraine sont considérées comme forêt et qu'une autorisation de défrichement est requise (Remarque : suite à la toute dernière jurisprudence du Tribunal fédéral, une procédure est toujours nécessaire pour une autorisation de défrichement de végétation riveraine !).
- <sup>4</sup>Les mesures de protection nécessaires à la sauvegarde de la végétation riveraine consistent à favoriser son installation

par le propriétaire du terrain avec le soutien du Service, à ménager la végétation au maximum lors des travaux d'entretien des rives, au besoin à l'inclure dans des zones de protection nature et paysage.

<sup>5</sup>Les mesures de protection nécessaires à l'extension de la végétation riveraine consistent notamment à éviter les exploitations ou activités entravant son accroissement.

## **2. Définition de la végétation riveraine**

Selon l'art. 21 LPN, sont considérées comme végétation riveraine, les roselières et jonchères, la végétation alluviale et les autres formations végétales naturelles riveraines. Cette définition se base, d'une part, sur le **type de végétation présente**, et, d'autre part -sur **l'influence de l'eau**.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, non seulement la rive proprement dite (bord de l'eau) est considérée comme végétation riveraine, mais également la zone soumise à la fluctuation du niveau de l'eau. Ainsi, il faut tenir compte de niveaux d'eau élevés se produisant périodiquement (ATF 110 Ib 117, 115 Ib 227). Sont donc considérées comme végétation riveraine aussi bien les plantes poussant dans l'eau que celles qui poussent sur la rive et dont les racines sont dans la zone d'influence de l'eau. En outre, les critères de la législation sur les forêts et de la définition d'une forêt peuvent également être remplis, ce qui fait que sur un site, la végétation riveraine peut également être, en tout ou partie, une forêt au sens de la législation.

En résumé, les **types de végétation suivants** sont, en particulier, considérés comme **végétation riveraine** :

- tous les types de végétation prenant directement racine dans l'eau, dans des eaux vives ou dormantes ;
- tous les types de végétation poussant dans la zone d'influence directe des eaux, depuis la végétation pionnière jusqu'aux formations arbustives riveraines et aux forêts alluviales, en passant par la végétation herbacée basse, les roselières et les broussailles ;
- les surfaces végétales semi-naturelles, influencées par l'homme dans les zones limitrophes et dans la zone d'influence d'une eau vive ou dormante (berges du plan d'eau et végétation entretenue par l'homme sur des sites où une végétation riveraine naturelle se développerait en l'absence d'intervention humaine). Cette partie de la définition de la notion de végétation riveraine est particulièrement importante, car l'art. 21 al. 2 LPN exige que, dans la mesure du possible, les cantons veillent à établir une nouvelle végétation riveraine ou, au moins, à réaliser les conditions nécessaires à son développement.

### 3. Jurisprudence du Tribunal fédéral et ses conséquences sur l'arrêté

Le Tribunal fédéral s'est prononcé à plusieurs reprises sur l'application des dispositions légales en matière de végétation riveraine. A titre d'illustration, sont reprises, ici, certaines des principales affirmations tirées de différents arrêts du Tribunal fédéral prononcés ces dernières années ([traduction de] citations des arrêts du Tribunal fédéral).

- Outre les **berges** immédiates, les plantes de la zone d'ensablement sont également protégées, dans la mesure où elles se trouvent dans la plage de variation du niveau d'une eau vive ou dormante. Dans ce contexte, il faut prendre en compte les niveaux d'eau élevés qui se produisent à intervalles réguliers ; par contre, les crues exceptionnelles qui se produisent très rarement ne sont pas à prendre en compte (ATF Mosen 110 Ib 117).
- L'art. 21 LPN protège les plantes typiques des berges, dont ne font toutefois pas partie toutes les plantes typiques des zones humides poussant loin des berges et des zones de variation du niveau d'eau, et **on ne peut donc pas s'arrêter uniquement aux espèces** (ATF Mosen 110 Ib 117).
- A l'instar d'un défrichement portant sur une surface forestière de type alluvial, toute **altération de la végétation des rives relevant de la législation sur la pêche et la protection de la nature** nécessite, de surcroît, une autorisation exceptionnelle au titre de la législation sur la protection de la nature et du paysage (ATF Ramosch 115 Ib).
- Un **peuplement riverain** exerce des fonctions sociales particulièrement importantes, lorsqu'il se trouve dans le champ de protection des lois fédérales sur la protection de la nature et des sites, sur la protection des eaux, sur l'aménagement des cours d'eau ; il constitue une **forêt** au sens légal, même s'il ne remplit pas les conditions minimales de la législation en termes d'âge, de superficie et d'étendue (ATF Wartau 122 II).
- D'après la teneur de l'art. 22 al. 2 LPN en vigueur depuis le 01.11.1992, la suppression de végétation riveraine n'est soumise à autorisation que si elle concerne un projet autorisé soit par la Loi fédérale du 22 juin 1877 sur la **police des eaux**, la Loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau et la Loi fédérale du 22 décembre 1916 sur l'**utilisation des forces hydrauliques**, soit par la Loi sur la **protection des eaux** et qui **ne peut être réalisé ailleurs** (ATF Lalden 130 II).
- Dans le cadre de la **construction d'une route**, la suppression de la végétation riveraine ne peut être autorisée, que si le cours d'eau est lui-même touché, par exemple aménagé et corrigé (art. 37 LEaux) ou bien recouvert et canalisé (art. 38 LEaux ; ATF Lalden 130 II ; 2004).

En résumé, une autorisation d'essartage de la végétation des rives ne peut être envisagée que si les conditions suivantes sont toutes remplies :

- La végétation est de type **riverain au sens de la loi** ;
- Il faut prouver que le projet **ne peut pas être réalisé ailleurs** ;

- Il faut prouver que la réalisation du projet va **améliorer l'état du cours d'eau et/ou la protection contre les crues** ;
- L'intervention sur la végétation riveraine doit se limiter au **minimum nécessaire** ;
- Le projet doit prévoir des **mesures de protection, de reconstitution ou, à défaut, de remplacement** conformément à l'art. 18 al. 1er LPN.
- Il faut prouver la **faisabilité** des mesures de protection, de reconstitution ou, à défaut, de remplacement proposées ;
- Les autorités compétentes doivent procéder à une **pesée exhaustive des intérêts** avant de délivrer l'autorisation.

#### 4. Quand faut-il engager une procédure d'essartage de la végétation des rives ?

Une procédure d'essartage est toujours nécessaire lorsque la végétation existante d'un lieu donné va être détruite irrémédiablement. C'est le cas par exemple en cas de :

- aménagement et correction de cours d'eau ;
- couverture et canalisation exceptionnelles de cours d'eau (par ex. pour les franchissements de voies de circulation) ;
- revitalisations de cours d'eau soumises à autorisation (en cas d'intervention importante et de bilan global négatif) ;
- construction de ponts, digues de protection contre les crues et aménagements des rives ;
- remblais sur berges ;
- bâtiments de tous types dans la zone de végétation riveraine ;
- suppression mécanique de la végétation riveraine, y compris le système racinaire.

D'après les dispositions légales en vigueur et la jurisprudence actuelle, la suppression de végétation riveraine peut ne pas être autorisée dans les cas suivants :

- projets pouvant être réalisés à un autre endroit, n'ayant aucun rapport avec une correction de cours d'eau ;
- influence sur le débit d'un cours d'eau ou le niveau de la nappe phréatique ayant pour conséquence le dessèchement et le dépérissement de la végétation riveraine ;
- apport d'engrais ou utilisation de produits phytosanitaires entraînant le dépérissement de la végétation riveraine.

Si les interventions sur une zone de végétation riveraine concernent un entretien périodique réalisé sous une forme qui ne menace pas la pérennité de cette végétation riveraine, **aucune autorisation** n'est nécessaire. Cela concerne en particulier les travaux suivants :

- rabattage de la végétation riveraine dans le cadre de l'entretien périodique ;
- fauchage des berges (entretien) ;

- élimination de certains arbres du peuplement riverain ;
- travaux de réparation après une crue (par ex. élimination des boues, du sable et des éboulis sur les rives).

**Important** : lorsqu'il existe une incertitude sur la nécessité d'une procédure d'essartage de la végétation des rives, le requérant peut inviter, suffisamment longtemps avant les travaux prévus, l'ingénieur conservation des forêts ainsi qu'un représentant de la section *Nature et paysage* à une visite des lieux. Après un examen précis des faits et en regard de la jurisprudence actuelle, il sera alors décidé, s'il convient d'entamer une procédure. Cette décision sera consignée dans un procès-verbal.

## **5. Procédure**

### **a) Analyse de la situation :**

- Dès que le maître d'œuvre connaît le type et l'étendue de son projet de construction, il contacte l'**ingénieur conservation des forêts** compétent.
- L'ingénieur conservation des forêts vérifie si une procédure d'essartage est nécessaire. Si une procédure est nécessaire, le maître d'œuvre reçoit les instructions correspondantes.

A partir de l'analyse de la situation, on distingue en principe quatre cas dont seuls deux nécessitent l'élaboration d'une demande -d'essartage:

- ➔ Le projet n'affecte **ni de la forêt, ni de la végétation riveraine** : pas de procédure d'essartage (mais éventuellement procédure de droit de la construction !)
- ➔ Le projet n'affecte **que de la forêt, mais pas de végétation riveraine** : constituer un dossier de défrichement selon les instructions de l'ingénieur conservation des forêts (voir à ce sujet les directives du SFP concernant la procédure d'autorisation de défrichement).
- ➔ Le projet n'affecte **que de la végétation riveraine**, mais pas de forêt : déposer une « demande d'essartage de la végétation des rives » selon les présentes directives.
- ➔ Le projet affecte **de la végétation riveraine et de la forêt** : déposer une « demande de défrichement et d'essartage de la végétation des rives » selon les présentes directives.

#### b) Contenu du dossier :

Le requérant établit la « **demande d'essartage de la végétation des rives** » en 5 exemplaires. Cette demande contient au minimum les pièces suivantes :

- Plan de situation en couleurs, au 1:25'000 avec indication sur l'emplacement de l'essartage et celui des mesures de la compensation ;
- Plan détaillé au 1:1'000 (s'il existe) indiquant :
  - la surface essartée avec indication de sa superficie (couleur : bleu clair. Les indications de couleur sont imposées pour des raisons de coordination avec le « dossier de défrichement ») ;
  - les surfaces de mesures de remplacement (couleur : orange).
  - distance minimale d'au moins 3 m. entre la construction et la végétation riveraine restant.
- Rapport succinct « Nature & paysage » contenant, en particulier les indications suivantes :
  - description technique du projet ;
  - explications sur les zones d'affectation concernées suivant le plan communal d'affectation des zones ;
  - justification du projet de construction, en particulier concernant l'obligation de lieu et la référence à la législation sur l'aménagement des cours d'eau et la protection des eaux ;
  - description des types de végétation riveraine et évaluation réaliste du point de vue de la protection de la nature et du paysage ;
  - description des mesures de protection, de reconstitution ou de remplacement de la végétation riveraine affectée (remplacement quantitatif et qualitatif !);
  - preuve de faisabilité des mesures de protection, de reconstitution ou de remplacement proposées.
- Extrait du Registre foncier et du cadastre des parcelles concernées par l'essartage et les mesures de remplacement.
- Accord des propriétaires fonciers.

#### c) Procédure et coordination :

Conformément au principe de coordination des procédures, la décision partielle relative à l'autorisation d'essartage de la végétation des rives, prononcée, selon l'art. 16 LcPN, par le Chef du département en charge de la matière, doit être intégrée dans la décision globale rendue par l'autorité cantonale de la procédure décisive (procédure d'autorisation de construire, procédure d'approbation de plans, etc.), contre laquelle une seule voie de recours est ouverte.

La procédure est la suivante:

- ➔ Dépôt d'un **projet de dossier** « demande d'essartage de la végétation des rives » auprès de l'ingénieur conservation des forêts compétent. Celui-ci vérifie, en collaboration avec un représentant de la Section



*Nature et paysage*, que le dossier est complet et qu'il peut faire l'objet d'une autorisation.

- Si nécessaire, le dossier est à compléter selon les instructions de l'ingénieur conservation des forêts et de la Section *Nature et paysage*.
- Dépôt du **dossier complet en 5 exemplaires (remaniés)** auprès de l'autorité de la procédure décisive par le requérant.
- L'ingénieur conservation veille à une mise à l'enquête de la demande d'essartage, de manière coordonnée avec les demandes relevant de la procédure décisive et les éventuelles autres procédures annexes.
- **L'enquête publique coordonnée** est publiée au Bulletin officiel avec la possibilité de consulter le dossier auprès de la commune concernée et auprès de l'arrondissement forestier compétent pendant **30 jours**
- **L'autorité de la procédure décisive consulte les services spécialisés concernés**. Après réception des prises de position, elle les transmet au Service des forêts et du paysage, section *Conservation des forêts*, qui prépare ensuite la décision partielle « d'essartage de la végétation des rives », signée par le Chef du département.
- Transmission de la décision partielle « d'essartage de la végétation des rives » à l'autorité de la procédure décisive pour **intégration dans la décision globale**. Une seule voie de recours commune est ouverte.
- **Publication de la décision** par l'autorité de la procédure décisive.

#### **6. Cas particulier « forêt et végétation riveraine »**

Si un projet touche simultanément de la forêt, au sens de la législation sur les forêts, et de la végétation riveraine, il est recommandé, notamment en respect du principe de coordination des procédures, de traiter les deux thèmes en un seul dossier. Pour cela, en plus des informations indiquées au point 5b, les instructions suivantes sont à respecter impérativement :

- dans le titre du dossier de même que dans la mise à l'enquête publique, parler systématiquement de « **défrichement et d'essartage de la végétation des rives** »;
- dans le dossier comme dans la mise à l'enquête publique, mentionner les dispositions relatives à la législation forestière ainsi qu'à la protection de la nature et du paysage;
- dans les plans détaillés, les surfaces suivantes sont à distinguer :
  - forêt –défrichement définitif ;
  - forêt –défrichement temporaire ;
  - forêt et végétation riveraine –défrichement resp. essartage définitif ;
  - forêt et végétation riveraine –défrichement resp. essartage temporaire ;
  - végétation riveraine –essartage définitif.
  - végétation riveraine – essartage temporaire
- dans le dossier et dans les plans, expliquer quelles sont les mesures de compensation pour le défrichement et quelles sont les mesures de protection, de reconstitution et, éventuellement, de remplacement pour l'essartage de la végétation des rives.

## **7. Conclusions**

Ces directives remplacent celles de décembre 1998.- Le strict respect des présentes directives permettra de coordonner les procédures correspondantes et de les réaliser dans les meilleurs délais.

Sion, le 12.08.2010

**Le Chef du Service des forêts et du paysage :**

**Olivier Guex**



### **Distribution à :**

- Tous les collaborateurs du SFP
- Gardes forestiers
- Communes
- Service de l'agriculture
- Service de la chasse, de la pêche et de la faune
- Service du développement territorial
- Service des routes et des cours d'eau
- Service de la protection de l'environnement
- Service des transports
- Service des forces hydrauliques
- DTEE, service administratif et juridique
- Direction du projet de troisième correction du Rhône
- Bureaux privés travaillant dans les domaines de la nature, de l'environnement et de la forêt