

Rapport explicatif

accompagnant l'avant-projet de loi sur le financement de la 3^{ème} correction du Rhône (LFinR3)

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

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

Le but du présent avant-projet de loi est de consolider et adapter les bases légales financières relatives à la réalisation de la 3^e correction du Rhône (ci-après « R3 »). Le moyen qui s'avère nécessaire pour atteindre pleinement ce dessein est de créer une base légale spécifique qui modifie certains aspects financiers contenus dans la loi sur l'aménagement des cours d'eau du 15 mars 2007 (ci-après « LcACE »). Ces modifications permettent d'obtenir une législation adaptée aux spécificités d'un projet de grande ampleur que représente R3.

Il s'agit principalement de deux axes de modifications de la législation cantonale actuelle :

- D'une part, la retranscription et la modification du **Décret** créant un fonds pour le financement du projet de la 3^e correction du Rhône du 11 septembre 2014 (ci-après « le Décret ») accepté lors de la votation populaire du 14 juin 2015 lequel doit être intégré dans une base légale formelle en raison de sa durée de validité limitée à 5 ans dès son entrée en vigueur.
- D'autre part, une modification des **principes et règles d'appel à contribution des communes et des tiers**, qui s'est avérée obligatoire en raison de l'impossibilité d'appliquer les règles contenues dans la LcACE à l'échelle d'un projet tel que celui de R3. En effet, de telles règles se sont révélées être inadéquates et inadaptées pour ce projet de grande ampleur, destiné à être réalisé, par étapes, durant plusieurs décennies.

En complément des aspects financiers cités ci-dessus, il s'agit également d'adapter la LcACE aux spécificités de R3 afin d'éviter de mener des procédures concluant à l'impossibilité d'appliquer la base légale cantonale. Partant, les articles relatifs aux zones de danger du Rhône font l'objet d'une modification afin que ces derniers soient adaptés aux spécificités temporelles et géographiques de la situation de danger pour le linéaire du Rhône. Des subventions relatives à l'établissement des zones de danger du Rhône et communales sont accordées par la Confédération. Si la procédure des zones de danger du Rhône ne peut aboutir en raison de l'inadéquation des bases légales avec les spécificités du fleuve, les subventions précitées ne pourront être accordées ; ce qui représente un obstacle au financement de R3.

Les axes stratégiques développés dans l'avant-projet de loi sont les suivants :

- modifications législatives nécessaires pour la procédure **d'appel à contribution des tiers** dans le cadre de R3 et l'élaboration des bases légales idoines (volonté de rompre avec le renvoi à la loi concernant la perception des contributions des propriétaires fonciers aux frais d'équipements et aux frais d'autres ouvrages publics du 15 novembre 1988 (ci-après « LPCPF ») et d'adapter la procédure à un projet de grande ampleur) ;
- concrétisation, dans une base légale formelle, du **Décret** créant un fond pour le financement du projet de la 3^e correction du Rhône du 11 septembre 2014 ;

- adaptation des articles clés concernant les **zones de danger du Rhône**, de manière à assurer la correspondance entre la loi et les échelles temporelles et géographiques de la situation de danger d'inondation du Rhône.

Cet avant-projet de loi sur le financement de la 3^e correction du Rhône permettra de disposer d'un **socle législatif solide pour régler les aspects financiers**. Elle sera accompagnée dans un deuxième temps par une révision de la LcACE et de l'OcACE afin d'assurer la réalisation rapide et efficiente de R3. Il s'agira en particulier d'analyser et compléter les aspects suivants :

- la possibilité de simplifier certaines procédures, notamment l'exigence de réviser le plan d'aménagement de la 3^e correction du Rhône (PA-R3) tous les 10 ans et, cas échéant, l'adaptation des bases légales ;
- l'attribution, si nécessaire, des compétences ad hoc à la structure administrative pour la gestion de R3.

2. Historique

La participation financière des communes, des tiers ainsi que des corporations de droit public à la réalisation des travaux de la 3^e correction du Rhône est fixée aux actuels articles 44 et 48 LcACE. En application des bases légales précitées, le Conseil d'Etat, par décision du 19 juin 2013 et sur proposition de la commission Rhodanique, a fixé les critères servant à définir dite participation ainsi que la quote-part des entreprises de chemin de fer, des communes, des propriétaires d'installations concernées ainsi que des titulaires de droits sur les eaux.

Conformément à l'article 37 al. 4 de l'ordonnance cantonale sur l'aménagement des cours d'eau du 5 décembre 2007 (OcACE), cette décision était susceptible de recours de droit administratif auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal.

Plusieurs recours ayant été déposés à l'encontre de la décision du Conseil d'Etat du 19 juin 2013, un examen circonstancié des griefs invoqués et des dispositions légales applicables en matière d'appel à contribution dans le cadre d'un projet d'aménagement de cours d'eau a été réalisé. Il appert que les dispositions légales, particulièrement l'article 48 LcACE et l'article 37 OcACE ainsi que la procédure définie par la LPCPF ne sont pas adaptées à l'appel à contribution d'un projet de l'ampleur de R3 lequel s'étend sur un linéaire de 160 km et s'effectue en plusieurs étapes. De plus, toutes les communes valaisannes sont concernées par cet appel à contribution.

Consécutivement aux conclusions de cet examen, le Conseil d'Etat, par décision du 28 janvier 2015, a révoqué sa décision du 19 juin 2013, notamment pour adapter les bases légales d'appel à contribution des communes et des tiers. Ces nouvelles bases légales permettront de consolider la forme de cet appel à contribution en s'inspirant des principes proposés par la commission Rhodanique. En date du 17 décembre 2015, le Conseil d'Etat a décidé de créer le Groupe de travail Loi Rhône (GTLR) auquel il a, en particulier, confié la mission de pérenniser le financement relatif à la 3^e correction du Rhône ainsi que d'élaborer les bases légales nécessaires à la procédure d'appel à contribution des tiers.

Le présent avant-projet de loi a également pour dessein de transposer le Décret accepté lors de la votation populaire du 14 juin 2015. En effet, l'article 5 du Décret prévoit que ce dernier prenne effet dès son entrée en vigueur et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi portant sur le même objet mais au plus tard pour une durée de cinq ans. Partant, le GTLR a proposé d'intégrer les dispositions dudit Décret dans la loi spéciale pour le financement de la 3^e correction du Rhône.

3. Elaboration du projet et consultation

Le GTLR a mandaté un expert externe pour l'accompagner dans sa réflexion concernant l'élaboration des bases légales relatives à l'appel à contribution et produire une proposition de texte législatif. Ce mandat est spécifiquement prévu dans la DCE du 17 décembre 2015 constituant le GTLR.

Au vu des très nombreuses adaptations à apporter à la LcACE, le GTLR a pris la décision de proposer une **loi spécifique** sur le financement de la 3^e correction du Rhône en raison des nombreuses adaptations de la LcACE que représentent les modifications liées à l'appel à contribution.

La LcACE est donc modifiée en conséquence.

Pour une bonne compréhension des dispositions proposées et afin d'assurer une totale transparence, il est important que la loi soit soumise pour la consultation ; les milieux intéressés, les différents services de l'Etat ainsi que les communes seront consultés.

4. Proposition de l'avant-projet

Pour résoudre les problèmes actuels résultant de l'application de la législation en vigueur, l'avant-projet propose les solutions suivantes :

- Le Décret créant un fonds pour le financement du projet de la 3^e correction du Rhône (ci-après « le fonds ») est repris intégralement dans l'avant-projet.
- Concernant la contribution des communes et des tiers, l'avant-projet ne fait plus spécifiquement référence à la LPCPF ; il définit un mécanisme spécifique d'appel à contribution basé, pour la contribution des tiers, sur la plus-value apportée par les travaux de protection contre les crues du Rhône.
- Le processus de mise à l'enquête publique des zones de danger du Rhône est adapté à l'échelle de R3 et permet ainsi des mises à l'enquête publique par le canton et par secteur.

5. Commentaire des articles

L'avant-projet de loi s'articule autour de six titres. Le premier traite de l'objet, du champ d'application, des compétences ainsi que des principes de bases concernant le financement de R3. La transposition des articles du Décret est effectuée dans ce titre. Le deuxième titre a pour objet le régime général de financement de R3 et plus particulièrement les périodes de perception de l'appel à contribution des communes, des contribuables et des concessionnaires de chemin de fer. Les trois titres suivants répondent aux spécificités de l'appel à contribution des communes, des personnes physiques et morales contribuables ainsi que des concessionnaires de chemin de fer. Il faut encore relever l'important sixième titre traitant des abrogations et modifications de lois.

Titre 1 Dispositions générales

Ce titre a pour objet les aspects généraux du présent avant-projet de loi sur le financement de la 3^e correction du Rhône.

Article 1 But

L'article 1 définit le but de la loi sur le financement de la 3^e correction du Rhône, à savoir d'organiser et d'assurer les moyens financiers nécessaires à la réalisation de R3 ainsi que de mettre en œuvre le Décret créant un fond pour le financement du projet de la 3^e correction du Rhône. En effet, il est précisé qu'une loi portant sur le même objet doit être promulguée dans les 5 ans dès l'entrée en force de ce Décret.

Article 2 Objet

Cet article définit l'objet de l'avant-projet de loi lequel énumère les moyens financiers à disposition pour R3. Parmi ces moyens, la loi organise l'alimentation du fonds (au sens de l'art. 9 de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financier du canton du 24 juin 1980 (LGCAF)) qui se compose de la dotation initiale de 60 millions de francs, d'éventuelles dotations ultérieures en provenance de fonds cantonaux, des recettes résultant de la gestion des matériaux (par exemple, exploitation de gravières ou mise en décharge de matériaux lors de remblaiements). Cet avant-projet de loi régit notamment les contributions à percevoir de la part des communes, des propriétaires fonciers et des autres bénéficiaires de R3 ainsi que les concessionnaires de chemins de fer.

Article 3 Le fonds

Le fonds institué par le Décret et concrétisé dans la présente base légale est un fonds au sens de l'article 9 LGCAF. Il s'agit de moyens financiers affectés à la réalisation R3, projet d'intérêt public prépondérant pour le canton.

Le fonds créé est alimenté par une dotation initiale de 60 millions de francs prélevés sur le fonds pour les grands projets d'infrastructure du XXI^e siècle. Le fonds pourra être alimenté par d'autres dotations ultérieures en provenance de fonds cantonaux, selon prescriptions ad hoc desdits fonds. Les redevances découlant des concessions et autorisations délivrées pour l'extraction de gravier dans le Rhône et celles perçues au titre de la gestion des matériaux de R3, ainsi que les contributions de tiers perçues conformément au présent avant-projet de loi et leurs éventuelles donations sont entièrement déposées dans le fonds. Le budget ordinaire dévolu à l'autorité compétente en matière de protection contre les crues du Rhône est également versé dans le fonds.

C'est une volonté expresse du législateur de verser la totalité du montant des redevances de l'extraction des graviers et de s'écarter du Décret qui prévoit que seul ce qui dépasse les 1.4 millions de francs est déposé dans le fonds.

Article 4 Gestion du fonds

La section protection contre les crues du Rhône qui était une section du service des routes transports et cours d'eau (SRTCE) a entamé une modification de sa structure. Le Conseil d'Etat, par décision du 21 décembre 2016 avec effet au 1^{er} janvier 2017, a décidé de créer l'Office cantonal de la construction du Rhône (OCCR3). Cet office indépendant est rattaché fonctionnellement au Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement. Bien qu'administrativement rattaché au service en charge de la gestion des cours d'eau, l'Office assume selon la LGCAF la gestion et la responsabilité de ce fonds.

Article 5 Champ d'application

Le champ d'application de l'avant-projet de loi est délimité par le coût global du projet depuis que ce dernier a démarré (ci-après « coût global »). Pour chaque période de perception, le coût global doit être arrêté et son annonce doit être effectuée au début de chacune desdites périodes. Le coût global total des travaux et études est estimé à ce stade sur la base du PA-R3 adopté par le Conseil d'Etat en mars 2016. Il fournit une ligne directrice générale des aménagements à réaliser à l'échelle du 1 :10'000 ainsi que les priorités de réalisations,

l'objectif étant de profiter des opportunités offertes par R3 et des synergies avec les projets des communes et des tiers lors de l'établissement des dossiers d'enquête.

Le devis estimatif des travaux sur cette base générale est de l'ordre de 2,4 milliards de francs TTC pour le Valais. A cela s'ajoutent les études (270 millions de francs) pour un montant total « études et travaux TTC » de l'ordre de 2,7 milliards de francs. En prenant en compte 15% de divers et imprévus sur les travaux (360 millions de francs), on atteint les 3 milliards de francs.

Les risques et opportunités non chiffrés à ce stade (assainissements de sites pollués, nappe phréatique, gestion des matériaux, démarche participative, synergies avec projets communaux et de tiers, etc.) seront analysés et précisés lors de l'établissement des dossiers d'enquête et feront l'objet de décisions spécifiques.

Le paragraphe 5 de l'avant-projet de loi prévoit que le coût global englobe non seulement les montants ci-dessus nécessaires aux études et travaux de R3 mais aussi les études générales déjà effectuées à ce stade (50 millions de francs), les mesures d'accompagnement agricoles imputables à R3 (160 millions de francs) ainsi que les frais de personnel et de fonctionnement (170 millions de francs).

Le coût global de la première période (1^{er} janvier 1996 jusqu'au 31 décembre 2024) est estimé à ce stade à 700 millions de francs. Ce montant correspond à une valeur maximale prévue et dépend du résultat et de la durée des procédures de mise à l'enquête publique des Mesures Prioritaires.

Une simulation de la contribution des communes a été faite et est remise en annexe.

Pour la contribution des tiers, les données seront disponibles une fois la loi en force (cf. art. 17 al. 2 lit. b concernant les valeurs d'assurance). Dans l'intervalle, et à titre d'illustration à l'intention du législateur des ordres de grandeur, une simulation des contributions a été effectuée sur la base des informations rassemblées par la commission Rhodanique en 2011 et définissant la liste des entreprises concernées ainsi que leur valeur cadastrale.

On parle de rétroactivité improprement dite lorsqu'une nouvelle loi s'applique à des faits ayant pris naissance avant son entrée en vigueur. Cette pratique est possible si ces faits déploient encore des effets sous le nouveau droit et qu'elle ne porte pas atteinte aux droits acquis. Les contributions concernent R3 qui a démarré avant le présent avant-projet de loi et qui est destiné à s'étendre sur plusieurs décennies. Cela est un cas de rétroactivité au sens impropre car la taxation est effectuée dès l'entrée en vigueur de cette loi et les éléments de fait pris en compte ont pris naissance au démarrage de R3 en 1996. La contribution est donc fondée sur le coût global de R3 et l'obligation financière n'intervient donc qu'après l'entrée en vigueur de la loi. Partant, tout ce qui s'est passé antérieurement sert de base de calcul.

L'alinéa 2 énumère les différents éléments qui permettent de déterminer le coût global de R3. L'énumération est volontairement étendue et ne reprend que partiellement les articles 6 de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau du 21 juin 1991 (LACE) et 2 de l'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau du 2 novembre 1994 (OACE) en raison des objectifs différents et difficiles à coordonner. Les investigations préliminaires en matière environnementale sont incluses dans la notion d'études contenue à cet alinéa, ainsi que les mesures locales de remise en état (Mesures Urgentes ou Mesures de Faible Importance).

L'alinéa 3 prend en compte les différents montants qui doivent être portés en déduction du coût global. Partant, la part du canton de Vaud (fixée par convention) ainsi que les frais engendrés en raison d'atteintes portées au Rhône par des personnes physiques ou morales ne doivent pas être intégrés dans le calcul du coût global.

Article 6 Principes de base

Cet article fait état des différentes sources de financement du projet de R3. La lettre a) précise que le financement de R3 est assuré par le fonds. L'article 3 énumère les différentes

sources d'alimentation du fonds et notamment le budget ordinaire de l'Etat, ce qui permet de donner la souplesse budgétaire nécessaire à un projet de cette ampleur et sujet aux incertitudes techniques ou de procédures. Il est ajouté à la dotation initiale définie dans le décret, la possibilité de dotations ultérieures en provenance d'autres fonds cantonaux. Le fonds est également constitué des redevances découlant des concessions et des autorisations délivrées pour l'extraction de graviers dans le Rhône, mais aussi de celle liées à la gestion des matériaux, comme par exemple la mise en décharge de matériaux. L'avant-projet de loi modifie la disposition contenue dans le Décret lequel prévoyait que le montant des redevances dépassant les 1.4 millions de francs soit déposé dans le fonds. Ce montant représente la moyenne des redevances des dernières années et était déjà affecté à la réalisation de R3. Partant, il a été décidé de modifier la part prévue dans le Décret et d'allouer la totalité de la redevance au fonds de financement précité par souci de cohérence et de simplicité.

Les contributions des communes, des concessionnaires de chemin de fer ainsi que des propriétaires fonciers et des autres bénéficiaires du projet R3 permettent également de financer R3. Ces contributions sont fixées sur la base des principes d'égalité de traitement, de bénéfice, de causalité ainsi que de solidarité entre les collectivités publiques.

Les contributions qui ne sont pas mentionnées dans le présent article continuent d'être régies par la législation en matière d'aménagement des cours d'eau.

Article 7 Compétence

Cet article définit les compétences du Conseil d'Etat et du département auquel R3 est rattaché.

Les décisions qui ne sont pas expressément mentionnées au présent article ainsi que les mesures nécessaires à l'application de la loi sont prises par le département qui a la possibilité de déléguer ses compétences.

Titre 2 Régime général de financement

Article 8 Financement de la Confédération

L'article 8 ne permet pas de contraindre la Confédération à payer des subventions fédérales pour R3. Il fixe le principe que le canton doit entreprendre les démarches nécessaires à leurs obtentions, que ce soit sous forme de décisions ou de conventions-programmes.

Cette démarche est également entreprise pour l'obtention d'une contribution des routes nationales qui sont bénéficiaires de R3, au titre de propriétaire du réseau des routes nationales, et de l'A9 en particulier. Des discussions sont en cours actuellement.

Article 9 Part totale des contributions

Cet article fixe la part des différentes contributions exprimée en pourcent du coût total. La part des communes représente 5% du coût total, celle des contribuables représente 75% des contributions des communes soit le 3,75% du coût global de R3. Celle des concessionnaires de chemins de fer a été fixée en se basant sur l'arrêté fédéral concernant le crédit-cadre de la Confédération pour la réalisation de la 1^{re} période de R3 pour la période de 2009 à 2014 et son message lesquels ont servi de base pour le message au Grand Conseil relatif au Décret.

Les concessionnaires de chemin de fer sont assujettis à la législation cantonale comme tout autre contribuable ; cela vaut en particulier pour les CFF dont la participation au projet R3 n'est pas une subvention fédérale mais une contribution administrative. De plus, avec la privatisation des CFF, il n'existe plus de raison de traiter cette entreprise différemment ; elle doit être considérée de manière identique aux autres concessionnaires. La part de 6,1 % mentionnée dans l'avant-projet de loi correspond au modèle actuel.

Les pourcentages susmentionnés sont indépendants de l'obtention des contributions énumérées à l'article 8 ; ils ne vont pas évoluer en fonction des subventions accordées par la Confédération.

Article 10 Période de perception

L'appel à contribution est réparti en **trois périodes de perception successives**. L'ampleur de R3 ainsi que **sa durée** ont été prises en considération dans la réflexion relative à la fixation de ces périodes. Un tel projet ne permet pas de prévoir une seule période pour la perception des contributions de la part des communes, des contribuables et des concessionnaires de chemin de fer.

Trois périodes sont fixées dans l'avant-projet de loi. La première s'étend du démarrage de R3 soit du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 2024. La deuxième période concerne la fin de la première période jusqu'au 31 décembre 2034 et la dernière période couvre celle depuis la fin de la deuxième période jusqu'à la fin de R3 mais **au plus tard** jusqu'au 31 décembre 2050. Si R3 devait s'étendre au-delà de cette date, une révision de la loi sur le financement de la 3^e correction du Rhône devra être effectuée afin d'y inclure un délai adapté aux circonstances futures et à l'avancée des travaux de sécurisation de la plaine du Rhône.

La contribution pour la première période de perception se compose de **deux montants**. Le premier correspond à un **montant unique ou divisé en annuité**, pour tous les coûts de R3 depuis son démarrage jusqu'à l'entrée en vigueur du présent avant-projet de loi. Le second correspond aux **annuités constantes** pour les **coûts estimés** de l'avancement de R3 jusqu'à la fin de la première période. Si l'estimation effectuée s'avère inférieure ou supérieure aux coûts effectifs, la décision de taxation de la deuxième période de perception en tiendra compte.

Les contributions dues pour la deuxième et troisième période de perception se composent de **montants annuels constants pour les coûts estimés de l'avancement du projet jusqu'à l'issue de la période en cours**. Si lesdits coûts s'avèrent être inférieurs ou supérieurs aux prévisions, il en est tenu compte dans la décision de taxation pour la période de perception suivante.

Une décision de contribution est spécifiquement rendue pour chaque période de perception. A la fin de la dernière période, l'éventuelle adaptation du montant ayant trait à cette période fait l'objet d'une décision spécifique. Une telle décision est incontournable en raison de l'absence de report possible. De plus, il faudra également tenir compte de l'impact des éventuelles contestations survenues au cours de la dernière période.

Les décisions non contestées sont définitives ; elles ne sont pas reconsidérées dans le cas où certaines d'entre elles seraient ultérieurement annulées ou modifiées par décision de justice. Il a été décidé de ne pas reporter les montants sur les contribuables qui n'ont pas contesté la décision de taxation. S'il fallait tenir compte des éventuelles décisions sur recours, cela rendrait le système ingérable.

Le régime de l'article 9 LPCPF a été repris en ce qui concerne la possibilité de compenser les créances de contribution et les créances des débiteurs de celles-ci.

Article 11 Première perception

Cet article traite des contribuables concernés par la première période de perception ainsi que du cas où un contribuable le devient au cours d'une période de perception.

Les communes au sens de l'article 12 sont appelées à contribuer à R3 **dès la première période**. Il n'est pas tenu compte de la localisation des mesures déjà effectuées ou en cours de travaux pour appeler à contribution les communes.

Les contribuables et les concessionnaires sont appelés à contribution **dès la première période parce que R3 ou son avancement tient compte des besoins qui leur sont**

spécifiques ou qu'ils génèrent une plus-value. Cette plus-value peut se manifester en raison des réalisations concrètes, des études générales ainsi que du maintien ou de l'augmentation des droits à bâtir sur la base PA-R3 au sens de l'article 14 LcACE.

Afin de garantir l'égalité de traitement avec les autres contribuables durant la période de perception en cours, il est procédé à un **rattrapage prorata temporis** si un contribuable est qualifié comme tel au cours de la période. En effet, il serait disproportionné de prévoir un rattrapage pour l'entier du projet R3. La contribution de rattrapage doit être payée au plus tard en même temps que celle de la période de perception suivante. Le même régime est appliqué pour les concessionnaires de chemin de fer.

Titre 3 Contribution des communes

Article 12 Répartition

La clé de répartition entre les communes est définie en tenant compte des trois principes suivant : **solidarité, causalité et bénéfice**. Le montant total des contributions dues par les communes en vertu de l'article 11 al. 1 du présent avant-projet de loi se répartit en fonction des principes précités.

Les principes de causalité et de bénéfice étaient déjà prévus par la législation en matière d'aménagement de cours d'eau. Compte tenu de l'importance positive des travaux pour l'ensemble de la population valaisanne, le principe de **solidarité** a été rajouté. En effet, ces travaux permettent d'améliorer la situation de la plaine du Rhône et profitent à la population. Ce principe prévoit qu'une part des coûts à la charge des communes devra être répartie entre toutes les communes du canton ; le critère retenu est le nombre d'habitants. La pondération attribuée à ce critère est de 25%.

Le principe de **causalité** est défini selon le bassin hydrographique (ancien périmètre d'action des eaux) en tenant compte de la surface du territoire communal (surface du bassin versant). Toutes les communes du canton sont concernées à l'exception de Simplon, Zwischenbergen et St-Gingolph. La pondération attribuée à ce critère est de 15%.

Le troisième critère pris en compte est celui du principe de **bénéfice** des mesures prises pour les communes riveraines, en fonction de la valeur des surfaces en zones de danger qui seront protégées des crues grâce aux travaux de R3, conformément au plan mentionné à l'art. 16 al. 1 lit. a LcACE. Il est proposé de faire une distinction entre les zones à bâtir et les autres zones en leur affectant respectivement un coefficient de 10 et de 1 afin de tenir compte de la différence de valeur du terrain. La pondération attribuée à ce critère a été fixée à 60%.

Afin de tenir compte de l'effort fait par les communes touchées par l'emprise de R3 sur leur territoire, il est en outre proposé d'ajouter une part de la participation selon le critère du bénéfice (fixé à 20%) à toutes les communes riveraines puis de déduire cette même part aux seules communes touchées, **au prorata de l'emprise de R3 sur leur territoire**. L'emprise du projet est fixée par le PA-R3 approuvé par le Conseil d'Etat en date du 2 mars 2016.

Les communes riveraines sont ainsi appelées à contribuer sur la base des trois critères susmentionnés alors que les communes de montagne situées dans le bassin versant ne participent qu'en fonction des deux premiers critères (solidarité et causalité).

La répartition initiale prévue par la commission Rhodanique (15% selon le principe de solidarité et 25% selon le principe de causalité) a été adaptée afin d'éviter une contribution par habitant trop élevée pour les communes ayant une grande superficie mais comptant peu d'habitants. La modification des pourcentages de répartition entre solidarité (25%) et causalité (15%) permet donc de gommer certains extrêmes et répond en partie aux contestations de certaines communes qui avaient recouru contre la décision d'appel à contribution du Conseil d'Etat du 19 juin 2013 laquelle avait été révoquée par décision du Conseil d'Etat du 28 janvier 2015.

Article 13 Rapport et tableau des contributions

Ces documents doivent être établis par le canton pour chaque période de perception. C'est un régime qui est repris de l'article 23 LPCPF mais qui est simplifié compte tenu du fait que le besoin de décision de la part du Conseil d'Etat et d'information du public est fortement réduit. Le rapport doit contenir au moins la mention des dispositions légales, le coût global de R3 attendu pour la période, avec indication des coûts effectifs jusqu'alors ainsi que le montant total des contributions dues par les communes, dans leur ensemble et pour chaque catégorie mentionnée à l'article 12. Il n'est pas nécessaire que ce rapport mentionne les montants dus par les contribuables et par les concessionnaires de chemins de fer puisque leur part est d'ores et déjà définie à l'article 9 du présent avant-projet.

Le coût de R3 sera défini mesure par mesure lors des mises à l'enquête publique. Le coût de la période est estimé sur la base des coûts connus des mesures mises à l'enquête publique, du PA-R3 ainsi que de l'avancement des travaux attendus pour la période.

Lors de l'élaboration de ces documents, le canton consulte les communes et leur donne la possibilité de fournir par écrit des propositions de modification. Toutes les communes qui en font la demande seront au bénéfice du droit d'être entendu lequel est impératif.

Article 14 Décision

Une décision unique pour la contribution des communes est rendue par le Conseil d'Etat. Elle fixe le montant de la contribution individuelle de toutes les communes à chaque période de perception au sens de l'article 10.

Titre 4 Contribution des contribuables

Article 15 Contribuables

Cet article reprend globalement le régime de l'article 37 al.1 OcACE et de l'article 2 al. 2 LPCPF. Par contre, l'article 37 al. 2 OcACE n'est pas repris. Ce dernier prévoit qu'à l'exception des donations, les contributions des tiers supérieures ou égales à dix pour cent des coûts totaux reconnus sont déduites des dépenses avant calcul des subventions.

La qualité de contribuable est définie **en fonction de l'appartenance** à l'une des quatre catégories citées à l'alinéa 2 à la date de la notification du bordereau.

Est considéré comme un contribuable, toutes les personnes physiques et morales contribuables qui sont propriétaires de biens-fonds et /ou de constructions, installations sis au moins pour partie dans **les zones de danger d'inondation** du Rhône tel que défini par le plan mentionné à l'article 16 al. 1 lit. a LcACE. En cas de propriété commune, les propriétaires sont solidairement responsables. Le régime de l'article 6 LPCPF est repris pour cette première catégorie.

Sont également considérés comme des contribuables, les titulaires d'un droit de superficie sur un bien-fonds, les preneurs de leasing sur une construction/installation ainsi que les titulaires de droits d'eau. Il n'est pas nécessaire de prévoir une exemption pour les entités sans but lucratif (prévu à l'article 10 LPCPF) car ces dernières ne franchiraient pas le cap de l'alinéa 3 du présent article lequel prévoit que les contribuables susmentionnés ne sont appelés à contribution que si leur bénéfice au regard de R3 est significatif au sens de l'article 16. Si le bénéfice n'est pas significatif, aucune contribution n'est due ; son montant est en fait déjà pris en compte dans la contribution due en vertu de l'article 12 let. c par la commune sur le territoire de laquelle se situent les biens-fonds et/ou constructions/installations considérées.

Article 16 Bénéfice significatif au regard du projet

Ce régime fixe uniquement le champ d'application de la loi ; il ne détermine pas le montant de la contribution qui est due.

Le bénéfice au regard de R3 est significatif pour tous les contribuables qui ont des droits au sens de l'article 15 al. 2 sur des biens-fonds et/ou constructions /installations/autres biens de production qui sont situés au moins en partie en zone de danger d'inondation du Rhône et dont **la valeur cadastrale globale au moment de la notification du bordereau est supérieure soit à 10 millions de francs pour les biens-fonds et/ou constructions /installations soit à 50 millions de francs pour l'ensemble du patrimoine**. Le but de ce critère est de distinguer les contribuables dont la valeur des infrastructures est telle qu'ils constituent une des raisons de la réalisation ou de la priorisation définies pour R3. Une première analyse des dégâts potentiels en cas de crue avait montré que plus de la moitié des 10 milliards de francs de dégâts étaient dus à des grandes industries et infrastructures. Les critères sont fixés pour cibler ces grands propriétaires et donc bénéficiaires de R3 lesquels forment un « peloton de tête » dans les statistiques des valeurs cadastrales.

Les valeurs cadastrales de tout le patrimoine du contribuable considéré sis sur le territoire du canton sont additionnées dans le calcul du montant. Dès qu'un contribuable possède un droit sur l'un des biens mentionnés et situés en zone de danger d'inondation du Rhône, il est assujéti à la loi. Dans le calcul du seuil de contribution, on tient compte de la totalité de ses biens, même ceux situés en partie ou en dehors desdites zones.

Une même addition de valeurs cadastrales est effectuée pour les patrimoines de personnes physiques ou morales qui forment entre elles une unité économique ou qui gèrent ensemble une même exploitation agricole, industrielle ou commerciale. Cela a pour objectif d'assujéttir à contribution les situations où, de facto, le projet R3 apporte une plus-value à un groupe de contribuables. Il ne serait, par contre, pas possible de tenir compte de la simple présence sur un site géographiquement commun.

Article 17 Répartition

Cet article permet de calculer la contribution de chaque contribuable laquelle est fonction de la plus-value qu'il retire de R3. Le **montant de la contribution se compose de deux moitiés**.

La première moitié du montant de la contribution a trait à la plus-value dont profite les biens-fonds et/ou constructions/installations et autres biens de production en raison du maintien des possibilités de les utiliser suite au plan d'aménagement et pour autant que le danger d'inondation soit de type statique (pas de vitesse élevée). La réalisation de R3 est une des conditions-cadres nécessaires à l'émission d'un préavis favorable du canton pour les constructions en zone de danger élevé d'inondation du Rhône. En effet, l'article 16bis OcACE (nouvellement 18bis LcACE) prévoit une interdiction totale de tout projet de construction en zone de danger élevé du Rhône. Des exceptions peuvent être accordées si le requérant remplit les huit conditions cumulatives fixées à cet article. De plus, si le PA-R3 n'avait pas été adopté ou que R3 devait être stoppée, peu importe la raison, les projets de construction en zone de danger élevé seraient préavisés négativement. La réalisation de R3 amène une **plus-value directe et immédiate à tous les titulaires de droit sur des biens-fonds situés en zone de danger élevé**. Ces deniers bénéficient de la possibilité de se voir accorder des préavis positifs en cas de demande d'autorisation de construire indépendamment du fait que des travaux soient en cours sur le secteur concerné par ladite autorisation.

Cette part du montant total est répartie au prorata de la surface de leurs biens-fonds qui est situé en zone de danger élevé d'inondation du Rhône.

Pour la seconde moitié du montant total des contributions, la **plus-value prise en compte est celle dont profitent les biens-fonds susmentionnés en raison de la réduction des**

dégâts potentiels et/ou de la réduction des primes d'assurance. La réalisation des mesures de protection prévues par R3 présentée dans le PA-R3 permet de supprimer les zones de danger pour les crues rares (zones de danger élevé, moyen et faible). Après la réalisation de R3, il ne subsistera quasiment que du risque résiduel. La plus-value apportée est importante car avant la réalisation de R3, les dégâts potentiels (estimés à plus de 10 milliards de francs) étaient très élevés. La sécurisation du fleuve profite donc directement aux propriétaires concernés qui voient les risques diminuer, avec une répercussion possible sur leurs primes d'assurance et éventuellement la valeur vénale des biens-fonds.

Cette part du montant total est répartie entre tous les contribuables au **prorata** de la dernière valeur d'assurance de leurs biens-fonds et/ou constructions/installations/autres biens de production qui sont sis dans l'une des zones d'inondation du Rhône. Les contribuables communiquent leur valeur d'assurance et à défaut, une taxation d'office sur la base de la valeur vénale est effectuée par le canton.

Cet article prévoit également que les éventuelles **moins-values** causées par R3 doivent être équitablement prises en compte, sauf si elles ont fait l'objet d'une indemnisation.

Le Conseil d'Etat réduit ou augmente de façon appropriée la contribution si, en cas de circonstances particulières et dans un cas d'espèce, les règles de calcul qui précèdent devaient conduire à un résultat inéquitable. C'est le régime de l'article 29 de la loi sur les eaux de 1932 qui est repris dans le présent cas.

Le **Service des contributions fournit, sur demande, les documents nécessaires au calcul de la contribution.** Ces documents sont principalement ceux relatifs à la valeur cadastrale ainsi qu'à la valeur vénale. Cela permet de ne pas heurter les principes relatifs à la protection des données, au sens de la loi sur l'information, la protection des données et l'archivage du 9 octobre 2008, en prévoyant expressément dans une base légale formelle la transmission des documents.

Article 18 Rapport et tableau des contributions

Cet article fait mention des documents que le canton doit établir avant chaque période de perception des contribuables. Ce régime est repris de l'article 23 LPCPF, mais est simplifié du fait que le besoin de décision de la part du Conseil d'Etat ainsi que d'information du public est fortement réduit.

Contrairement à ce qui prévaut pour les communes, aucune consultation n'est prévue. Le droit d'être entendu des contribuables sera respecté par la mise à l'enquête publique au sens de l'article 19 du présent avant-projet de loi.

Article 19 Enquête publique

Cet article reprend globalement le régime de l'article 25 al. 1 LPCPF. Les documents mentionnés à l'article 18 du présent avant-projet doivent être **mis à l'enquête publique** pour une durée de trente jours. Par contre, aucun délai n'est imposé au canton pour la mise à l'enquête publique, contrairement à ce qui est prévu par la LPCPF.

Le seul avis personnel est insuffisant, il appert qu'une mise à l'enquête publique s'impose afin que chaque contribuable **puisse connaître l'ensemble des contribuables et le montant de chaque contribution.**

Article 20 Oppositions

Chaque contribuable peut former opposition à sa contribution dans les délais de la mise à l'enquête publique. Cet article s'inspire de l'article 26 LPCPF cependant, il s'en écarte pour le délai d'opposition lequel est fixé à trente jours.

L'opposition doit être motivée et adressée par écrit à l'autorité compétente. La procédure d'opposition prévoit une séance de conciliation ; l'autorité compétente est tenue de procéder aux séances de conciliation.

Article 21 Décision

Une fois le délai de mise à l'enquête publique écoulé et les éventuelles oppositions traitées, le Conseil d'Etat rend **une décision par contribuable**. Ce régime diffère de celui de la LPCPF lequel prévoit que le Conseil d'Etat rende deux décisions.

Le régime de l'article 27 LPCPF est repris au présent article après épuration de ce qui est évident en vertu des règles générales de procédure administrative. Toute décision d'une autorité administrative peut faire l'objet d'un recours à l'instance supérieure dans un délai de trente jours.

Il n'est pas prévu de procédure de réclamation en raison du caractère individuel et complexe de chaque décision de taxation.

Article 22 Hypothèque légale

Cet article s'inspire du régime général de l'article 227 al. 3 de la loi cantonale sur les impôts. L'hypothèque légale prévue à cet article est une hypothèque légale indirecte laquelle nécessite une inscription.

Seuls les immeubles au sens de l'article 655 du Code civil suisse sont visés dans le présent article et, en particulier, les biens-fonds ainsi que les droits de superficie. La mise en place d'un régime de nantissement sur les biens mobiliers serait disproportionnée.

Tous les immeubles du contribuable considéré sont visés, même ceux qui ne sont pas valorisés directement par R3.

Titre 5 Contribution des concessionnaires de chemin de fer

Article 23 Concessionnaires

Cet article précise que les concessionnaires de chemin de fer contribuables au sens de l'article 9 sont débiteurs d'une contribution de R3.

L'alinéa 2 reprend le régime des articles 2 et 5 de la loi sur les chemins de fer fédéraux du 20 décembre 1957 (ci-après « LCdF »). Les concessionnaires de chemin de fer sont des entreprises ferroviaires qui ont obtenu une concession d'infrastructure, conformément aux dispositions de la LCdF.

Article 24 Répartition

Chaque concessionnaire est débiteur d'une contribution laquelle est fonction de la plus-value qu'il retire de R3.

Le critère de répartition prévu à l'alinéa 2 permet la répartition entre les propriétaires de lignes de chemin de fer en se basant sur le critère simple et objectif de la distance de linéaire de chemin de fer située en zone de danger, sans prendre en compte des aspects plus complexes comme le type de ligne ou sa fréquentation.

Article 25 Procédure

La procédure prévue aux articles 18 à 22 du présent avant-projet de loi pour les contributions des particuliers est applicable par analogie pour les concessionnaires de chemin de fer. La liste des documents devant faire l'objet d'une mise à l'enquête publique est identique.

Titre 6 Dispositions finales

Article 26 Modification d'actes législatifs

Par son entrée en vigueur, cette nouvelle loi implique la modification de différentes lois.

La loi concernant la perception des contributions de propriétaires fonciers aux frais d'équipements et aux frais d'autres ouvrages publics du 15 novembre 1988 est modifiée et n'est plus directement applicable aux contributions en lien avec R3.

La **loi sur l'aménagement des cours d'eau** du 15 mars 2007 et **son ordonnance** du 5 décembre 2007 sont également modifiées. En effet, il s'agit d'adapter la LcACE aux spécificités de R3 afin d'éviter de mener des procédures conduisant à l'impossibilité d'appliquer la base légale cantonale. Partant, les articles relatifs aux zones de danger du Rhône font l'objet d'une modification afin que ces derniers soient adaptés aux spécificités temporelles et géographiques de la situation de danger pour le linéaire du Rhône. A cet effet, il est notamment proposé de procéder par secteur pour les mises à l'enquête publique desdites zones de danger. Les zones de danger sont élaborées par secteur sur la base de scénarios de rupture de digue et de débordement. Les secteurs sont définis en fonction des casiers d'inondation qui dépendent de la topographie. La mise à l'enquête publique par secteur permet d'avoir une vue homogène sur un périmètre de danger communal ou supra communal et lié à un scénario de danger.

En ce qui concerne les préavis rendus par le Département lequel peut déléguer cette compétence, il est impératif de tenir compte du **couloir de gestion des risques résiduels**. En effet, il subsistera un risque résiduel après la réalisation de R3. Cela permet d'assurer la **robustesse du système de protection contre les crues du Rhône**. Les périmètres concernés sont représentés dans le PA-R3 et seront précisés dans les dossiers de mises à l'enquête publique des travaux. Un couloir de gestion du risque résiduel est un secteur où les écoulements sont resserrés pour des raisons topographiques. Il est important de garantir que ces périmètres puissent évacuer librement les crues pour éviter des accumulations d'eau qui pourraient aggraver la situation de danger ailleurs. Dans ces couloirs, les constructions doivent donc être développées en prenant en compte cette contrainte pour éviter de bloquer l'écoulement. Pour ces raisons, et bien qu'il s'agisse d'une fréquence très faible (risque résiduel) des mesures de gestion des constructions sont nécessaires, pouvant aller jusqu'au préavis négatif en cas de demande d'autorisation de construire.

6. Incidences financières et sur le personnel

Les incidences financières sont directement liées au contenu de la loi.

Concernant le personnel, la loi fixe de nouvelles tâches nécessitant du personnel spécialisé et supplémentaire pour rapatrier et tenir à jour les données de base, procéder aux planifications financières, calculs des montants dus, facturations et encaissements ainsi qu'au règlement des litiges et des recours.

Le volume de travail est estimé à ce stade à 1 EPT, sur la durée de R3.

Sion, le 21 juin 2017

Annexes : Avant-projet de loi sur le financement de la 3^e correction du Rhône (LFinR3)
Simulation appel à contribution des communes
Simulation appel à contribution des tiers