



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS



2021.05209

Madame Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale
Cheffe du département fédéral de
l'environnement, des transports, de l'énergie et
de la communication
3003 Berne

Date 22 DEC. 2021

Révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE)

Madame la Conseillère fédérale,

Le 8 septembre passé, le DETEC a mis en consultation auprès des instances concernées la révision de la loi sur la protection de l'environnement (LPE). Le Conseil d'Etat valaisan a pris connaissance de cette révision et se positionne comme suit.

Les modifications de la LPE portent pour l'essentiel sur les domaines du bruit, des sites contaminés, des taxes d'incitation, des systèmes d'information et de documentation, du droit pénal ainsi que du financement de cours de formation initiale et continue en lien avec l'emploi de produits phytosanitaires (PPH).

Protection contre le bruit

Planification et construction dans les zones affectées par le bruit

La modification de la LPE proposée vise à permettre une densification du milieu bâti existant tout en évitant de péjorer la qualité de vie des habitants. Cet objectif est conforme à la planification directrice cantonale, plus particulièrement la fiche C.2 « Qualité des zones à bâtir » du Plan directeur cantonal (PDC), notamment son principe 1 « Développer l'urbanisation vers l'intérieur et densifier dans les lieux appropriés, en respectant la structure traditionnelle de l'urbanisation, le patrimoine bâti existant (notamment ISOS) et la qualité du cadre de vie, si nécessaire au moyen de la définition d'un périmètre de développement. »

Le canton du Valais soutient donc l'objectif recherché de conciliation des intérêts d'aménagement du territoire et de protection de la population contre le bruit.

Etant donné les difficultés pratiques rencontrées dans l'application de la législation actuelle dans ce domaine – notamment l'octroi quasi-généralisé de dérogations – le Conseil d'Etat est également d'avis qu'une révision correspondante de la LPE est nécessaire.

Dans la solution proposée, le canton du Valais est d'accord avec le maintien des exigences posées à la délimitation de nouvelles zones à bâtir et la nouvelle formulation de l'art. 24 al. 1 LPE.

Il salue également la suppression des exigences relatives au bruit en cas d'équipement de zones à bâtir déjà délimitées. D'une part, les planifications d'équipements sont rares aujourd'hui. D'autre part, l'équipement ne constitue qu'une étape intermédiaire entre la délimitation d'une zone à bâtir ou la modification de la zone, et l'octroi d'un permis de construire, étapes qui sont (resp. doivent être), elles, réglementées. Enfin, la condition actuelle de respect des valeurs de planification (VP) crée de fait une interdiction d'équiper des zones déjà délimitées, ce qui est contraire à l'objectif de développer l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti. Subsidièrement, cette disposition a soulevé de nombreuses questions d'interprétation, rendant son application peu uniforme et délicate.



Cependant, son abrogation ne doit pas non plus conduire à une augmentation de l'ampleur de l'obligation d'assainir pour les propriétaires des installations bruyantes (notamment par rapport aux parcelles non bâties situées dans des zones qui ont été équipées après 1985, respectivement dans des zones non encore équipées). Le canton du Valais demande que le nécessaire soit fait dans ce sens.

Le canton du Valais émet toutefois plusieurs réserves par rapport aux nouvelles dispositions relatives à la construction dans les zones affectées par le bruit ainsi qu'aux modifications d'affectation proposées dans la révision.

Tout d'abord, en ce qui concerne la construction dans les zones affectées par le bruit, le projet présenté constitue certes un assouplissement pour la démarche de densification, mais correspond également, par rapport à la législation actuelle, à un affaiblissement de la protection des habitants de zones affectées par le bruit, puisqu'il sera désormais toléré, sans pesée d'intérêt ni dérogation, que certaines fenêtres de locaux sensibles au bruit demeurent exposées à un dépassement des valeurs limites d'immissions (VLI).

Ceci a également des conséquences pour les détenteurs d'installations à l'origine du bruit, qui ne peuvent plus compter qu'en cas de construction dans un secteur exposé au bruit, le propriétaire du bien-fonds assumera lui-même la protection contre le bruit de toutes les fenêtres de tous ses locaux sensibles.

C'est pourquoi le canton du Valais est d'avis que les conditions fixées dans la révision de la LPE pour garantir une qualité de vie suffisante dans ces zones doivent encore être renforcées – sans pour autant recourir à une autorisation exceptionnelle.

Il demande en particulier que la protection des chambres à coucher de nuit soit mieux assurée. Il souhaite en outre que les exigences de l'art. 22 LPE soient « hiérarchisées », afin que soit maintenu l'objectif premier de respect des VLI à toutes les fenêtres de tous les locaux à usage sensible au bruit, ainsi que l'encouragement à la recherche de solutions d'optimisation pour y parvenir (notamment une disposition adéquate des pièces dans l'unité d'habitation, un positionnement et une orientation adaptés des fenêtres etc.). Enfin, il demande que des « mesures de compensation » supplémentaires soient exigées, notamment en ce qui concerne l'aération des locaux sensibles (par ex. dispositifs d'aération naturelle sans fenêtres). L'objectif devrait demeurer la protection de toutes les fenêtres (par ex. vitrage fixe, ouvrable seulement pour l'entretien, aux fenêtres secondaires ou écran vitré rapproché s'il existe une autre fenêtre protégée du bruit dans le même local). **Surtout, le système légal devrait être conçu de façon que les VLI puissent être considérées comme respectées auprès de toutes les fenêtres de tous les locaux sensibles au bruit**, de façon à maintenir le principe du transfert de responsabilité du propriétaire de l'installation au propriétaire du bien-fonds en cas de nouvelle construction.

En ce qui concerne les modifications d'affectations de zones à bâtir, le canton du Valais partage l'avis que la législation actuelle est lacunaire. Il estime cependant que la solution proposée n'est pas suffisamment aboutie. En particulier, il demande que la protection contre le bruit en cas de modification d'affectation ne conduisant pas forcément à l'octroi de permis de construire soit réglée explicitement (par exemple en cas de changement du degré de sensibilité au bruit entraînant de « nouveaux » dépassements des VLI sur des locaux d'habitation existants). L'ampleur de l'obligation d'assainir augmente et c'est le propriétaire de l'installation bruyante qui en supporte la charge.

Le canton du Valais demande donc que des exigences similaires à celles posées à la construction soient fixées pour les modifications de plans d'affectation entraînant une augmentation de l'espace habitable, déjà au stade de la planification.

Pour le surplus, il est renvoyé aux commentaires ci-dessous sur les différents articles de loi.

Concernant enfin les modalités de mise en œuvre, le canton du Valais demande que la Confédération veuille à ce que la révision de l'OPB et des éventuelles directives d'exécution concernant l'évaluation acoustique de la qualité des espaces ouverts soit engagée sans délai, puisque la formulation des articles proposés est très qualitative. Nombre de dispositions doivent encore être précisées pour être appliquées uniformément par les cantons.

En conclusion, concernant la planification et la construction dans les zones affectées par le bruit, le Conseil d'Etat valaisan soutient l'objectif de conciliation de la révision proposée ainsi que son principe, mais est d'avis que le projet doit être retravaillé de façon à renforcer la protection des habitants des zones affectées par le bruit et à clarifier les responsabilités.

Commentaires des différentes dispositions

Art. 22

- al. 1 : En l'état de la proposition de révision de l'art. 22 et du rapport explicatif, les exigences des al. 1 et 2 n'apparaissent pas comme hiérarchisées (pas de priorité de l'al. 1 sur l'al. 2). Afin d'éviter un assouplissement trop important des exigences, **il est demandé que l'art. 22 et le rapport explicatif soient modifiés de façon que les exigences de l'al. 1 priment explicitement sur celles de l'al. 2**. On maintiendrait ainsi l'objectif premier de respect des VLI à toutes les fenêtres des locaux à usage sensible au bruit ainsi que l'encouragement à la recherche de solutions d'optimisation pour y parvenir (notamment une disposition adéquate des pièces dans l'unité d'habitation, un positionnement et une orientation adaptés des fenêtres etc.).
- al. 2 : D'une façon générale, la protection des personnes habitant dans des zones affectées par le bruit ne paraît plus suffisamment assurée pendant la période de nuit. **Des exigences particulières doivent être fixées pour les chambres à coucher.**
- al. 2 : Nous proposons **d'ajouter une exigence de mesures de « compensation » permettant une aération naturelle pour les locaux sensibles où les VLI ne peuvent pas être respectées**. Ce critère permettrait de prévoir des dispositifs d'aération naturelle de la pièce autres que des fenêtres (par exemple, un système de chicanes avec absorbant).
- al. 2 : Dans le même ordre d'idée, des **exigences supplémentaires de protection pour les fenêtres demeurant en dépassement des VLI** devraient être instaurées, de façon que l'on puisse considérer que les VLI sont finalement respectées à ces fenêtres (par exemple vitrage de protection rapproché devant l'ouvrant, ou même vitrage fixe).
- al. 1 et al. 2 let. a : De manière générale, il conviendrait de **préciser dans l'ordonnance ou dans des directives fédérales d'exécution quels types de mesures de protection sur le bâtiment sont acceptables, et dans quelles conditions, pour considérer que les VLI sont respectées**.
- al. 2 let. a : Il conviendra bien sûr de préciser les notions de « proportion suffisante » mais aussi de respect des VLI « au moins en partie », comme cela est indiqué dans le rapport explicatif.
- al. 2 let. b : Il conviendra de **préciser le lieu exact de la détermination du bruit pour l'espace extérieur**.
- al. 2 let. b : Il conviendra également de préciser les exigences applicables à cet espace extérieur, notamment la notion de « proximité immédiate ». D'après le rapport explicatif, l'espace extérieur dont il est question pourrait ne pas être directement attenant à l'unité d'habitation (cour intérieure ou terrasse de toit). Il est demandé de **renforcer cette exigence de façon que cet espace extérieur fasse partie de l'unité d'habitation elle-même et soit directement accessible depuis celle-ci (espace extérieur privatif)**.

Art. 24

- al. 2 : Cette exigence nouvelle s'applique « lorsque les VLI sont dépassées dans une zone à bâtir » pour les modifications d'affectation « visant à accroître l'espace habitable ». Ces éléments nécessitent d'être clarifiés. En effet, en l'état actuel de la législation, les valeurs limites sont fonction du degré de sensibilité au bruit de la zone considérée (art. 43 OPB). Or, si nous comprenons bien la notion d'accroissement de l'espace habitable, les modifications d'affectation en question peuvent s'accompagner d'un changement de ce degré de sensibilité au bruit (par ex. modification d'une zone mixte avec DS III en zone d'habitation avec un DS II). **L'exigence de l'art. 24 al. 2 s'applique-t-elle dès lors en cas de dépassement de la VLI applicable avec l'affectation initiale de la zone ou avec l'affectation après modification ?**
- al. 2 let. a : Le rapport explicatif mentionne une distance maximale de 500 m à partir du lieu d'habitation jusqu'à l'espace ouvert de détente ; **cette distance doit être revue à la baisse en tenant compte des personnes à mobilité réduite**.
- Plus généralement, il faut **renvoyer, déjà au stade de la planification, aux exigences applicables à la construction dans les zones affectées par le bruit**.

- Par ailleurs, il convient de régler explicitement dans la loi, pour les modifications d'affectation ou d'indice d'utilisation augmentant l'espace habitable, les **principes régissant la protection contre le bruit des locaux d'habitation existants** (notamment la question de savoir qui assume la charge de la protection « supplémentaire » contre le bruit en cas de changement de DS, resp. de renforcement des valeurs limites).
- Enfin, il faut assurer que **la suppression de l'exigence de respect des VP pour l'équipement des zones à bâtir ne conduise pas à un accroissement de l'obligation d'assainir pour les propriétaires d'installations bruyantes**. Il convient notamment de clarifier, dans des dispositions transitoires ou dans des dispositions d'exécution, ce qu'il adviendra de l'obligation d'assainir par rapport aux parcelles non bâties situées dans des zones équipées après 1985, mais avant la révision de la LPE. Il convient également de régler l'obligation d'assainir par rapport aux parcelles non bâties situées dans des zones à bâtir non encore équipées au moment de la révision de la LPE. Une possibilité serait de lier l'obligation d'assainir à la conformité du plan d'affectation de zones à la LAT ; on éviterait ainsi d'obliger un propriétaire d'installation à assainir celle-ci lorsque les dépassements des VLI concernent des parcelles qui seront probablement dézonées.

Sites pollués (art. 32c, 32d, 32e^{bis}, 32e^{ter})

La modification de l'art. 32c al. 1 fournira les moyens aux autorités d'ordonner des assainissements là où seules des interdictions d'usage étaient jusqu'à présent possibles. Les moyens donnés concernent cependant uniquement les lieux publics, limitant ainsi la portée de la nouvelle tâche attribuée aux cantons. La question de l'investigation et de l'assainissement des surfaces vertes privées reste dès lors du bon vouloir des propriétaires concernés.

L'al. 1bis ajouté à l'art. 32c donne l'opportunité aux cantons de soutenir financièrement l'assainissement des places de jeux et des jardins privés. Le soutien financier des cantons aux collectivités locales chargées d'assainir les espaces verts publics en vertu de l'al. 1 complété est pertinent et devrait être obligatoire, compte tenu de la contribution importante du trafic automobile à la pollution des sols en zone urbaine (en particulier liée à l'essence avec plomb) et de la proportion non négligeable du trafic issu de citoyens ne résidant pas dans les villes concernées.

Enfin, l'introduction de l'obligation d'assainir les sols engendrant des atteintes nuisibles ou incommodantes, lorsqu'ils correspondent à des lieux publics où des enfants en bas âge jouent régulièrement, permettra de revoir les valeurs d'assainissement mentionnées à l'annexe 3 de l'OSites, en tenant compte du risque par ingestion pour les enfants en bas âges. Cette modification des valeurs d'assainissement est attendue depuis plus de 4 ans par le canton du Valais en lien avec la pollution des sols par des HAP en zone habitée.

Dès lors, en plus d'appuyer avec vigueur l'intérêt de la révision des art. 32c, 32d et 32e LPE, le canton du Valais demande que :

- les valeurs d'assainissement figurant à l'annexe 3 de l'OSites soient mises à jour dans les plus brefs délais, en tenant compte des données actuelles de toxicité des polluants les plus fréquemment observés dans les sols. Cela concerne avant tout les HAP, le plomb et les composés alkyles poly- et perfluorés (PFAS).

Le projet de nouvel alinéa 6 à l'art. 32d règle la question de la prise en charge des coûts pour les cas de sols pollués susmentionnés en excluant toute répartition des coûts qui puisse tenir compte des éventuels tiers, responsables de la pollution. Dans les cas de pollutions des sols liées à des émissions d'installations fixes ou à des activités employant des substances polluantes, le nouvel alinéa ajouté à l'art. 32d ne doit pas pouvoir s'appliquer. Le principe du pollueur payeur doit rester prioritaire. La révision ne doit pas engendrer d'ambiguïté, raison pour laquelle le canton du Valais propose d'ajouter au nouvel alinéa 6 de l'art. 32d la précision suivante :

- « Lorsque la pollution n'est issue ni de la déposition par voie atmosphérique de polluants émis par une installation industrielle, ni d'activités polluantes ayant été menées par un tiers dans le périmètre du site concerné, le détenteur du site concerné prend à sa charge les frais d'investigation et d'assainissement [...] »

Concernant le nouvel art. 32e^{bis}, si des indemnités aux investigations et assainissements de sols pollués est à saluer, il n'en demeure pas moins que le délai de fin 2028 introduit pour faire valoir le droit aux indemnités en lien avec des frais d'investigation de sites pollués est trop court. En effet, la mise en œuvre de l'OSites par les cantons a impliqué de nombreuses étapes, dont celle d'établir le cadastre des sites pollués, et a nécessité de traiter en priorité les cas pour lesquels les risques de

défaillance financière pouvaient se manifester (assainissement des sites concernés, obtention de garanties). Aujourd'hui, de nouvelles thématiques (décharges le long de cours d'eau, PFAS, ...) justifient de réaliser des investigations pour des cas jugés autrefois comme des sites pour lesquels on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommode.

Nous demandons donc que les délais soient revus, par exemple 10 ans après l'entrée en vigueur de la modification de la LPE pour les investigations et 25 ans pour les assainissements. Une alternative consisterait en la définition de clauses d'exceptions pour certains cas particuliers qui sont dépendants de thématiques émergentes ou qui sont ralentis par des procédures juridiques.

De plus, l'introduction d'octroi aux autorités cantonales compétentes d'indemnités forfaitaires (art. 32e^{bis} et précisé à l'art. 32e^{ter}) est accueillie très favorablement par le canton du Valais.

Cependant, l'art. 32e^{ter} ne mentionne aucune incitation financière à la réhabilitation de sols à usage agricole. La problématique actuelle et urgente de préservation et pérennisation des fonctions des sols et surfaces d'assolement (SDA) devrait être prise en compte. Dès lors, le canton du Valais demande que :

- un pourcentage additionnel au 30 % à 40 % soit inclus (de minimum 20 %, soit équivalent à l'augmentation de 40 % à 60 % pour les places de jeux et espaces verts publics en zone à bâtir) lorsque l'assainissement d'un site pollué remplissant les conditions d'octroi de l'art. 32e^{ter} al. 1 let. b cible une réhabilitation d'un sol pouvant à terme intégrer le quota cantonal des SDA.

Taxes d'incitation sur les combustibles

Le canton du Valais soutient l'abrogation des articles consacrés aux taxes d'incitation prélevées sur les combustibles et carburants, dispositions devenues effectivement caduques depuis 2009.

Financement des formations initiale et continue dans le domaine de PPh (art. 49)

Le canton du Valais soutient le nouvel art. 49 al. 1^{bis} qui permet d'accorder des subventions à des organisations privées intervenant dans la formation initiale et continue sur l'utilisation des produits phytosanitaires.

Comme l'expertise des cantons, notamment au niveau des enjeux et des conditions locales, est indispensable pour assurer une bonne formation, un soutien financier doit également pouvoir être versé aux organismes publics. Dès lors, le canton du Valais demande que la première phrase de cet article soit modifiée comme suit :

- « En vue d'assurer une offre de cours de qualité élevée, elle peut accorder des subventions à des organisations privées **et publiques** proposant des formations initiales et continues [...]. »

Le canton du Valais souligne qu'il est également nécessaire de soutenir l'acquisition du permis PPh dans les domaines spéciaux (par ex. conciergerie). En effet, l'agriculture n'est pas le seul secteur à utiliser des produits phytosanitaires et les risques d'atteintes à l'environnement demeurent tout aussi importants.

Pour répondre aux objectifs du Plan d'action PPh, tous les utilisateurs de PPh à titre professionnel doivent avoir des connaissances solides dans le domaine. Si la formation initiale et les examens pour l'obtention du permis dans les domaines spéciaux sont effectués par un seul organisme privé, il faudra veiller à ce que la formation soit dispensée dans les différentes langues nationales.

Systèmes d'information et de documentation (art. 59^{bis})

Le canton du Valais soutient le système d'information et de documentation, en particulier les exigences d'authenticité et d'intégrité permettant aux écrits de ne pas se munir d'une signature électronique qualifiée, lesquelles remplissent les conditions de dérogations découlant de l'art. 6 OCEI-PA.

Cependant, il est important de préciser qu'une telle modification pourrait signifier que les cantons devront adapter leurs lois cantonales sur la procédure administrative selon les exigences de l'OFEV. Cette manière de procéder risque de causer des problèmes au niveau des interactions entre l'OFEV, la loi générale cantonale sur la procédure administrative et les lois spéciales cantonales. Il s'agit d'une problématique importante, qui devrait faire l'objet d'une éventuelle

discussion au sein de l'OFEV avant de procéder à la révision de la loi sur la protection de l'environnement.

Il ressort de la 2^{ème} phrase de l'alinéa 1 l'obligation pour les participants de transmettre les écrits par voie électronique via les systèmes d'information et de documentation et de recevoir électroniquement des communications et des décisions sans leur consentement. A notre sens, ces nouvelles dispositions spéciales ne peuvent pas déroger aux dispositions générales figurant dans la PA, telles que les art. 21a et 34 PA, en ce sens que la notification des décisions par voie électronique requiert le consentement du destinataire.

Les alinéas 4 et 5, quant à eux, prévoient le droit d'accès aux systèmes d'information et de documentation par certains organes et personnes. Ces nouveaux alinéas relatifs à l'accès à des informations voire documentations doivent impérativement respecter les lois fédérales en vigueur, à savoir la LTrans et la LPD. **Le seul contenu de ces articles n'est à notre avis pas suffisant pour pouvoir exercer un droit d'accès, les lois fédérales mentionnées devant être appliquées parallèlement à ces alinéas.**

Délits (art. 60)

L'alinéa 2 let. b de cet article est peu clair dans sa formulation. Il est évident qu'une infraction commise par métier constitue une circonstance aggravante. Toutefois, on distingue mal la différence entre une infraction commise par métier de celle commise « par habitude ». Le terme « par habitude » est une notion juridique indéterminée, qui risque de poser problème. En effet, elle ne permet pas de comprendre si un prévenu rempli ou non ce critère, voire de comprendre quel comportement constitue une circonstance aggravante.

L'alinéa 4 indique que dans les cas de peu de gravité, la peine est l'amende. Cette manière de procéder doit toutefois être distinguée de l'art. 52 CP, qui prévoit que « si la culpabilité de l'auteur et les conséquences de son acte sont peu importantes, l'autorité compétente renonce à le poursuivre, à le renvoyer devant le Juge ou à lui infliger une peine ». Ainsi, l'art. 60 al. 4 LPE ne devrait pas être confondu avec l'art. 52 CP, ce dernier pouvant permettre au prévenu d'échapper à une amende.

Contraventions (art. 60)

La modification de l'art. 61 al.1 let. m ne remet pas en cause le montant de l'amende en cas d'atteinte physique à la fertilité d'un sol, tel que mentionné à l'art. 33 al. 2. Or, ce montant doit être suffisamment dissuasif pour prétendre à remplir son rôle, ce qui n'est actuellement pas le cas pour des remblais de matériaux d'excavation ou de déchets de construction, souvent illicites et mal exécutés, aux dépens de sols agricoles.

En proportion aux bénéfices potentiels des entreprises contrevenant à la loi, et au vu du nombre toujours croissant de tels cas, le canton du Valais demande que **ce montant d'amende atteigne 200'000 francs.**

Néobiontes

La révision pourrait être plus explicitement restrictive quant à l'usage de néophytes et néozones envahissants dans l'environnement, et l'encouragement à annoncer la présence de ces organismes et de lutter de manière efficace contre ces derniers.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le Président
Frédéric Favre



Le Chancelier
Philipp Spörri

Copie : recht@bafu.admin.ch