

COMMISSION 5

Tâches de l'État II Développement territorial et ressources naturelles

Deuxième lecture

Rapport présenté au Bureau de la Constituante

3 mai 2022

Table des matières

I. Projet de la commission	3
A. Composition de la commission.....	3
B. Organisation et programme de travail	3
C. Principales modifications par rapport à l'avant-projet de première lecture adopté par le plénum de la Constituante en automne 2021	3
II. Articles rédigés commentés.....	5
III. Annexes	10
a. Auditions	10
b. Bibliographie	10

I. PROJET DE LA COMMISSION

A. Composition de la commission

Laurence Vuagniaux (Les Verts et citoyens, présidente), Jean-Pierre Rey (Valeurs Libérales-Radicales, vice-président), Pierre Schertenleib (Parti Socialiste et Gauche citoyenne, rapporteur), Vincent Boand (UDC & Union des citoyens), Blaise Crettol (Appel Citoyen), Alain Dubosson (UDC & Union des citoyens), Christian Escher (CSPO), Pascale Fumeaux (Appel Citoyen), Sandro Fux (SVPO), Jean-Marc Savioz (Le Centre), Alain Schönbett (Valeurs Libérales-Radicales), Martin Schürch (CVPO), Jenny Voeffray (Le Centre).

B. Organisation et programme de travail

La commission s'est réunie à Sion à 4 reprises entre le 9 février et le 1er avril 2022. Les séances se sont tenues en présence de Mmes Monika Arnold, Daniela Fux-Zurbriggen et M. Florian Robyr pour le secrétariat général (avec des alternances).

C. Principales modifications par rapport à l'avant-projet de première lecture adopté par le plénum de la Constituante en automne 2021

La commission a travaillé sur la base des textes issus de la première lecture (y compris procès-verbaux des séances et des éléments d'autres commissions utiles pour nos travaux), en relevant la qualité du travail fourni par la commission de première lecture. L'intention, partagée par l'ensemble des membres de la commission, a été d'apporter, lorsque cela a paru nécessaire, des reformulations, des précisions ou des compléments. Il a également été décidé d'aborder les thèmes de production-consommation avec une formulation apte à être soutenue par une majorité du plénum.

Art.168 Infrastructures cantonales

Sujet auparavant traité par la commission 4 qui a préféré qu'il soit intégré dans les thèmes de la commission 5.

Art 169 Mobilité

Al. 2 : l'énoncé a été simplifié et le soutien aux transports collectifs, qui ne sont pas tous respectueux de l'environnement, a été supprimé.

Al. 3 : la notion de trafic non motorisé est remplacée par celle de mobilité douce.

Art 170 Énergie

Al. 1 : l'État et les communes n'étant pas fournisseurs directs d'énergie, ils ne peuvent en garantir l'approvisionnement. En revanche, l'État doit être garant des conditions-cadres poursuivant ce but.

Al. 3 : ajout de la promotion d'une consommation d'énergie économe et responsable.

Art 171 Climat

Ajout d'un alinéa soulignant la nécessité de s'adapter aux changements climatiques.

Art 172 Ressources naturelles

Remplacement de l'utilisation rationnelle et économe des ressources naturelles par leur gestion durable.

Art 173 Environnement

Al. 1 : formulation plus englobante en remplaçant la protection de la nature et du paysage par celle de l'environnement (naturel).

Al. 2 : préserver et favoriser la biodiversité ont été préférés à la sauvegarde et la valorisation, termes qui apparaissaient représenter une approche plus statique.

Al. 3 : simplification et suppression de l'expression « selon les avancées technologiques » qui ne cible pas forcément les enjeux.

Art 174 Faune et flore

Création d'un nouvel article regroupant les thématiques faune, flore, chasse, pêche et grands prédateurs.

Art 175 Agriculture et sylviculture

Modification de la formulation concernant la préservation de la quantité des sols agricoles pour ne pas laisser entendre qu'il pourrait s'agir d'un gel définitif de ceux-ci.

Ajout d'un alinéa consacré à la création d'un registre physique des espèces agricoles locales.

Art 175a Production et consommation

La commission a décidé de proposer un article sur ces thèmes, comme cela figure dans les thèmes attribués par le règlement de la Constituante à la commission 5.

II. ARTICLES RÉDIGÉS COMMENTÉS

Art. 167 Aménagement du territoire

¹ L'État et les communes assurent un aménagement du territoire différencié et solidaire qui permet de valoriser et de préserver le cadre de vie, les ressources naturelles et l'environnement.

² Ils veillent notamment à l'occupation rationnelle du territoire ainsi qu'à l'utilisation judicieuse et mesurée du sol.

³ L'État coordonne l'aménagement du territoire et soutient les collaborations intercommunales.

La commission a décidé de ne pas modifier cet article par rapport à la décision du plénum de la Constituante lors de la première lecture. Le groupe VLR, dans ses remarques adressées à la commission, avait émis le souhait de voir clarifiés les termes « différencié et solidaire » ainsi que la notion de « cadre de vie ». La commission a relevé que ces termes sont repris du « Concept cantonal de développement territorial (CCDT) » (p.6) dans lequel ils apparaissent explicitement, « différencié » faisant référence au fait qu'il faut tenir compte de situations locales différentes, et « solidaire » montrant la volonté de limiter les disparités entre les communes ou les régions. Le cadre de vie est également une appellation largement reconnue et référencée dans ledit rapport.

Art. 168 Infrastructures cantonales

L'État définit une politique des infrastructures qui soit exemplaire, efficiente et respectueuse de l'environnement.

Cet article a été repris de la commission 4 qui a estimé qu'il était plus judicieux de l'inscrire dans les thèmes traités par la commission 5. Cet article a fait l'objet (comme en commission 4 pour la première lecture) de discussions fournies sur différents aspects : est-ce de rang constitutionnel, fait-il doublon avec d'autres articles (principes de l'activité étatique (art 134)) ? Ou au contraire faut-il porter la politique des infrastructures dans un article spécifique, faisant ainsi référence à l'Agenda 2030 de l'Etat du Valais, toutefois sans listing comme le font d'autres constitutions cantonales ? Le supprimer purement et simplement, alors qu'il a été accepté largement en plénum, n'est pas apparu souhaitable et la commission n'a pas trouvé de meilleure formulation. Par **8 voix contre 5**, la commission a donc décidé de conserver cet article tel que proposé et approuvé en première lecture.

Art. 169 Mobilité

¹ L'État assure une mobilité adéquate qui tienne compte des besoins de la population et des disparités géographiques.

² Il encourage les formes de mobilité respectueuses de l'environnement.

³ Les besoins liés à la mobilité douce sont pris en considération lors de l'aménagement de l'infrastructure routière.

L'alinéa 1 reste inchangé. Toutefois la discussion a porté sur le fait d'associer d'une manière ou d'une autre les communes à l'État, que ce soit en collaboration ou en coordination, avec, en filigrane, la crainte de voir les communes subir des transferts de charge. En définitive, en

vertu du principe de subsidiarité et selon l'avis du rapport d'experts, seul le canton doit être mentionné. La commission en a décidé ainsi par **7 voix contre 3 et 0 abstention**.

La commission a également précisé que le terme « adéquate » nuance la suite de cet article, signifiant que tous les besoins de la population ne seront pas de facto couverts.

L'alinéa 2 a fait l'objet de diverses tentatives de reformulation. In fine il a été décidé à l'unanimité de supprimer la référence aux transports collectifs, ces termes pouvant renvoyer à des modes de transports qui ne sont pas à favoriser comme l'avion par exemple.

A l'alinéa 3, issu d'un amendement du groupe VLR accepté en 1ère lecture, la notion de mobilité douce, utilisée par la Confédération et les Cantons, a été à l'unanimité préférée à celle de trafic non motorisé.

Art. 170 Énergie

¹ L'État garantit les conditions-cadres permettant un approvisionnement énergétique sûr et suffisant.

² L'État et les communes promeuvent une production et un approvisionnement indigènes et renouvelables.

³ Ils soutiennent les mesures visant à accroître l'efficacité énergétique et promeuvent une consommation économe et rationnelle.

La modification apportée à l'alinéa 1 est motivée par le fait que l'État et les communes ne peuvent assurer l'approvisionnement en énergie n'étant pas fournisseurs directs. Dans ce sens, l'État (les communes ne le peuvent pas) se doit d'assurer les conditions cadres propices à cet approvisionnement. Cette proposition a été acceptée par **11 voix contre 2**.

L'alinéa 2 n'a pas été modifié par la commission.

Pour l'alinéa 3 la commission a souhaité étoffer la formulation issue de la première lecture pour y inclure notamment l'esprit d'une nécessaire réduction de la consommation chaque fois que cela est possible (extinction de l'éclairage des vitrines la nuit par exemple). La promotion de la consommation économe et rationnelle a été approuvée par **10 voix contre 0 et 0 abstention**.

Art. 171 Climat

¹ L'État prend des mesures propres à lutter contre les changements climatiques et vise la neutralité carbone.

² il renforce la capacité d'adaptation aux effets des changements climatiques.

L'article de première lecture, largement approuvé par le plénum, devient l'alinéa 1 de la proposition. Le texte est inchangé même si l'expression « lutter contre » a été discutée.

Les « plans climat » adoptés par plusieurs cantons et en discussion en Valais prévoient tous d'agir sur 2 volets : la réduction des émissions de CO2 et l'adaptation aux effets des changements climatiques déjà présents ou à venir (lutte contre les îlots de chaleur ou anticipation des risques naturels à venir par exemple). C'est ce qui apparaît dans la nouvelle proposition de deuxième alinéa acceptée par **7 voix contre 3 et 0 abstention**.

Un projet de troisième alinéa visant à confier à l'État la tâche de limiter la croissance de la population a été refusé par **11 voix contre 1 et 1 abstention**.

Art. 172 Ressources naturelles

¹ L'État et les communes veillent à une gestion durable des ressources naturelles.

² Pour préserver les ressources naturelles, ils promeuvent l'économie circulaire.

³ Ils assurent l'approvisionnement en eau. Ils demeurent propriétaires de cette ressource.

A l'alinéa 1, la commission, après un long débat, a préféré la dénomination « gestion durable » à celle « d'utilisation, rationnelle et économe ». En effet, une gestion durable ne concerne pas uniquement l'utilisation des ressources naturelles, mais tient compte également des stocks et du renouvellement desdites ressources. La proposition d'alinéa 1 ainsi rédigée est acceptée par **10 voix contre 2 et 1 abstention**.

Le reste de l'article est inchangé par rapport à l'avant-projet issu de la première lecture.

La question du maintien de la ressource eau en mains publiques a paru suffisamment importante aux membres de la commission pour en faire un alinéa propre, sans nécessité d'y associer d'autres ressources (remarque du groupe VLR à la commission).

Art. 173 Environnement

¹ L'État et les communes protègent l'environnement.

² Ils veillent à préserver et favoriser la biodiversité.

³ Les atteintes nuisibles ou incommodes pour l'être humain et la nature doivent être évitées, réduites ou éliminées.

La commission a décidé par **8 voix contre 2 et 0 abstention** de remplacer « nature et paysage » par le terme plus large d'« environnement », faisant référence à l'environnement naturel qui comprend entre autres la nature et le paysage. Cette terminologie est celle employée le plus souvent par la Confédération ; c'est également le titre de cet article constitutionnel.

L'alinéa 2 a été reformulé pour le rendre plus précis, « valorisation » pouvant faire penser à une valorisation financière. Il va également plus loin en posant le souhait de ne pas seulement préserver ce qui existe au niveau biodiversité mais également de favoriser son développement lorsque cela est possible. Cette version a été acceptée par **10 voix contre 0 et 0 abstention**. La commission souligne également que la biodiversité se doit d'être entendue sous tous ses aspects : diversité génétique, diversité des espèces et diversité des écosystèmes.

Pour l'alinéa 3, la commission a décidé par **10 voix contre 0 et 0 abstention** de simplifier la formulation de cet article pour lui donner plus de clarté. Elle estime que la tournure choisie permet des possibilités d'actions diverses, graduées, tenant compte de situations spécifiques, y compris l'abstention si l'intervention s'avère plus délétère que bénéfique. Un ajout explicatif dans ce sens, de type « en tenant compte de l'impact environnemental », a été refusé par **9 voix contre 4**.

De même la commission a décidé de supprimer la référence aux avancées technologiques car elle estime que l'action contre les atteintes nuisibles ou incommodes pour l'être humain ou la nature peut, dans bien des cas, ne pas dépendre de nouvelles technologies mais de décisions politiques.

L'alinéa 4 issu de la première lecture concernant la faune et la flore est déplacé dans l'article 174 modifié, regroupant la faune et la flore.

Art. 174 Faune et flore

¹ L'État protège la faune et la flore ainsi que leurs biotopes. Il gère la pratique de la chasse et de la pêche.

² Il édicte des prescriptions relatives à la protection contre les grands prédateurs ainsi qu'à la limitation et à la régulation de leur effectif. Aucune mesure visant l'accroissement de la population des grands prédateurs ne peut être prise.

La commission a décidé à l'unanimité de regrouper en un article les 2 amendements acceptés par le plénum en 1^{ère} lecture consacrés à la faune, la flore, la chasse, la pêche et les grands prédateurs. Le texte initial sous forme d'alinéa 1 est inchangé.

L'alinéa 2 reprend tel quel en allemand le texte de l'initiative sur les grands prédateurs largement acceptée en votation populaire. Pour ce qui est de la version française, la phrase « la promotion de la population des grands prédateurs est interdite », traduction approximative du texte allemand original, a fait l'objet d'intenses discussions, notamment sur la mention d'une interdiction dans la constitution. L'unanimité s'est faite pour la recherche d'une meilleure formulation sans trahir en aucune façon la volonté des initiants. La Présidente de la commission accompagnée du commissaire Martin Schürch ont, à cet effet, rencontré M. Guido Walker, membre du comité d'initiative. Il en est ressorti que le sens à donner à cette mesure est que personne, y compris l'État, ne peut entreprendre quelque action que ce soit pour favoriser l'accroissement de la population des grands prédateurs, en particulier les loups. Consécutivement, la nouvelle proposition de la commission traduisant cette volonté a été acceptée par **12 voix contre 0 et 1 abstention**.

Art. 175 Agriculture et sylviculture

¹ L'État contribue à la pérennité des activités agricoles et sylvicoles en garantissant des conditions-cadres attractives et permettant de préserver tant la quantité requise de sols agricoles que leur qualité.

² Il soutient l'agriculture et la sylviculture dans leurs fonctions économique, protectrice, écologique et sociale.

³ Il promeut les activités agricoles et sylvicoles respectueuses de l'environnement et des animaux qui favorisent une production locale de qualité ainsi que le maintien des valeurs paysagères et du patrimoine rural.

⁴ Il tient un registre physique des espèces agricoles locales garantissant leur pérennité et leur accès.

La notion de préservation de la quantité et de la qualité des sols agricoles issue du rapport de minorité accepté par le plénum lors de la 1^{ère} lecture a suscité, chez certains membres de la commission, la crainte de voir ajouté à la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire un gel complet des terres agricoles, surtout dans les régions de montagne. De l'avis de la grande majorité de la commission, tel n'était pas le sens de cette formule qui vise plutôt la plaine et les terres agricoles fertiles (surfaces dites d'assolement). In fine l'ajout de l'adjectif « requise » après le terme « quantité » a permis une approbation unanime (**13 voix contre 0**) de cette nouvelle mouture.

Les alinéas 2 et 3 n'ont pas été modifiés par la commission de deuxième lecture.

L'alinéa 4 (nouveau) fait référence au patrimoine des espèces agricoles (végétales et animales) locales. Ce patrimoine est en danger avec depuis un siècle une diminution spectaculaire des espèces cultivées ou élevées. Cette paupérisation est dangereuse car les monocultures sont plus sensibles aux ravageurs. La variation des espèces constitue ainsi un pare-feu. D'autre part, certaines espèces presque disparues, notamment viticoles, s'avèrent

être potentiellement intéressantes face à la problématique du changement climatique. La question a été soulevée du rang constitutionnel d'une telle proposition avec des avis assez partagés : d'un côté on parle d'un simple outil et de l'autre d'un objectif fort de sauvegarde d'un patrimoine. La proposition est finalement acceptée par **6 voix contre 5 et 2 abstentions**. En cas de rejet par le plénum de cet alinéa, la commission souhaite que cet objectif figure dans les tâches assignées par l'alinéa 1.

Art. 175a Production et consommation

¹ L'État promeut des modes de production et de consommation durables et responsables.

Dans sa majorité, la commission a souhaité faire apparaître un article simple et général relatif aux thèmes de la production et de la consommation, sans faire référence à la protection des consommateurs qui figure déjà dans la Constitution fédérale.

L'avant-projet de deuxième lecture tel qu'élaboré par la commission a été approuvé à l'unanimité des 13 membres présents lors du vote final.

Rapport approuvé par la commission 5 par voie de circulation le 1^{er} mai 2022.

La présidente de la commission : **Laurence Vuagniaux**

Le rapporteur de la commission : **Pierre Schertenleib**

III. ANNEXES

a. Auditions

La commission (délégation) a auditionné les personnes suivantes :

Sur le thème de grands prédateurs:

- *M. Guido Walker, membre du comité de l'initiative populaire « Pour un canton du Valais sans grands prédateurs ».*

b. Bibliographie

Odile Ammann et Pascal Mahon, « Examen de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale issu de la première lecture de l'Assemblée constituante du Canton du Valais », rapport établi à la demande et sur mandat du Bureau de l'Assemblée constituante de la République et Canton du Valais, 8 février 2022.

Odile Ammann et Pascal Mahon, « Commentaire détaillé de l'avant-projet », annexe au rapport d'examen de l'avant-projet de nouvelle Constitution cantonale, 8 février 2022.

Concept cantonal de développement territorial du 11 septembre 2014, <https://www.vs.ch/web/sdt/concept-cantonal-de-developpement-territorial>

Agenda 2030 VS du 15 novembre 2018, <https://www.vs.ch/web/agenda2030>