



**CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS**

Inspection cantonale des finances

Kantonales Finanzinspektorat

SEN - Rapport final du 30 avril 2022

bre-m

Examen des éléments portés à la connaissance
du Conseil d'Etat, de la Commission de gestion du Grand
Conseil et de l'Inspection cantonale des finances

**par l'ancien chef du
Service de l'environnement**

Troisième et dernière partie

Rapports 2022 / no 24

Table des matières

	Page
SYNTHESE	1
1 MISSION ET DEROULEMENT	7
1.1. Bases légales.....	7
1.2. Rappel du contexte	7
1.3. Traitement secret des informations transmises à l'Inspection des finances	8
1.4. Annulation par l'ancien chef du SEN du rendez-vous avec l'IF	9
1.5. Champ de l'audit	9
2 RAPPORT D'EXPERTISE HYDROGEOLOGIQUE INTITULE "3 ^{EME} CORRECTION DU RHÔNE, MESURE PRIORITAIRE DE VIEGE, LOT 7B, LALDEN / VS – PRELEVEMENT D'EAU SOUTERRAINE EN AVAL DE LA DECHARGE DE GAMSENRIED" DE LA SOCIETE JÄCKLI GEOLOGIE AG A ZURICH.....	10
2.1. Rappel du contexte et du mandat.....	10
2.2. Situation initiale et historique	11
2.2.1 Etudes préalables dans le cadre de l'étude d'impacts sur l'environnement	11
2.2.2 Sous-projet mesure prioritaire de Viège	12
2.2.3 Problématique des eaux souterraines à Viège en 2012 et 2013.....	12
2.2.4 Commentaire général sur les modélisations numériques.....	13
2.2.5 Projet de mise à l'enquête et planification ultérieure de la MP de Viège.....	13
2.2.6 Montée de la nappe phréatique 2015/2016	14
2.2.7 Conséquences de la hausse exceptionnelle des eaux souterraines en 2015/16.....	14
2.3. Réponses de l'expert aux questions de l'IF	16
2.3.1 Question 1	16
2.3.2 Question 2.....	18
2.4. Remarques générales de l'expert	19
3 ISSUE DES PROCEDURES JUDICIAIRES DANS LESQUELLES LE SEN ETAIT PARTIE PRENANTE	20
4 EXAMEN DU PREAVIS TRONQUE DU SEN POUR LA MA RONQUOZ DU PROJET R3.....	24
5 APPUI JURIDIQUE DU SAJMTE AU SEN (ENLISEMENT DE DOSSIERS JURIDIQUES NON TRAITES).....	25
6 SUIVI DES DOSSIERS	26
6.1. Garantie bancaire	26
6.2. Assainissement des installations recevant du feu ou des fumées qui sont non conformes..	26
6.3. Assainissement des installations de tir	27
7 CONSIDERATIONS FINALES	29
8 DISTRIBUTION.....	29
ANNEXE 1.....	30
ANNEXE 2.....	30
ANNEXE 3 : ABREVIATIONS	30
ANNEXE 4 : GLOSSAIRE	30
ANNEXE 5 : BASES LEGALES	31

Rapport final sur les mandats confiés par le Conseil d'Etat et la Commission de gestion

SYNTHESE

Rappel du mandat

Par ses décisions des 14 et 21 août 2019, le Conseil d'Etat a mandaté l'Inspection des finances (IF) pour examiner les éléments portés à sa connaissance par M. Joël Rossier, ancien chef du Service de l'environnement (SEN), dans différents courriers.

Par ailleurs, l'analyse de l'IF porte également sur des documents que l'ancien chef du SEN lui a adressés.

Dans le cadre de ce mandat, l'IF a déposé 3 rapports dont celui-ci qui constitue le dernier volet :

1er rapport intermédiaire

Dans un premier temps, il s'agissait pour l'IF de s'assurer qu'il n'existait pas, dans les différents documents déposés par l'ancien chef du SEN, de situation à risque inconnue du canton tant sur le plan juridique qu'environnemental. Pour ce faire, nous avons mandaté Mme la Prof. Favre pour analyser ces aspects.

Dans son avis de droit du 27 décembre 2019, Mme la Prof. Favre a conclu au fait qu'il n'existait pas de situation à risque inconnue du canton. En ce qui concerne le projet R3, elle indique que la remontée imprévue, puisque non anticipée par les experts, de la nappe phréatique à proximité du site de la décharge de Gamsenried constitue une situation à risque.

Le 1^{er} rapport intermédiaire a été déposé le 13 janvier 2020.

2ème rapport intermédiaire

Dans le rapport cité en référence daté du 12 juin 2020, l'IF a répondu à des questions essentiellement d'ordre organisationnel que la Commission de gestion (Cogest) lui avait adressées en septembre 2019 suite aux informations et documents qu'elle a reçus de l'ancien chef du SEN.

A noter que parallèlement aux travaux de l'IF, la Cogest a mené ses propres investigations qui ont débouché sur le rapport traitant des dysfonctionnements au sein du DMTE qui a été examiné par le Grand Conseil en session de février 2021.

3ème et dernier rapport

Ce rapport porte principalement sur l'exploitation de pompages par le SPCR (Service de la protection contre les crues du Rhône) ainsi que sa gestion des eaux déversées dans le Rhône dans le cadre des travaux du Lot 7b à Lalden qui fait partie de la mesure prioritaire (MP) Viège. Suite à sa démission, l'ancien chef du SEN a notamment dénoncé divers manquements et infractions à la législation environnementale de la part du SPCR en ce qui concerne la gestion de la nappe phréatique en aval de la décharge de Gamsenried. Compte tenu de ce qui précède, l'IF a mandaté un expert neutre et indépendant, soit la Société Jäckli Geologie AG à Zurich afin de clarifier ces points. Il s'agissait plus particulièrement d'examiner si d'une part le SEN a traité le dossier des autorisations de pompage et de déversement accordées au SPCR conformément à la législation sur la protection de l'environnement et d'autre part si ce dernier a répondu aux exigences fixées par le SEN avec toute la diligence requise compte tenu des enjeux sanitaires et environnementaux liés à ce dossier.

Le DMTE en tant que département de tutelle pour l'environnement, le projet R3 et le Service administratif et juridique, a été invité à prendre position sur ce rapport final y.c. le rapport d'expertise du Bureau Jäckli Geologie AG à Zurich. La prise de position signée par le chef du DMTE en date du 29 avril 2022 figure en annexe 2 du présent rapport.

Synthèse des principales constatations effectuées au cours de ce mandat

POMPAGES DU LOT 7B A LALDEN (MP VIEGE) ET DEVERSEMENT DES EAUX DANS LE RHONE

Les principales observations formulées par la Société Jäckli Geologie AG à Zurich dans son rapport d'expertise dont la version intégrale est disponible en annexe sont résumées ci-après.

Avant de répondre aux deux questions posées par l'IF, l'expert a estimé nécessaire d'examiner la situation initiale et historique du projet R3. A ce sujet, il dresse notamment les constats suivants :

- Il ressort des dossiers que le modèle numérique des eaux souterraines développé pour le SEN (avec la Commune de Viège) et celui élaboré pour le SPCR ont fait l'objet de discussions controversées.
- Ces modèles numériques sont des instruments importants pour évaluer les effets de projet. Toutefois, en l'état des connaissances et compte tenu du système très complexe des eaux souterraines de Viège, l'expert se demande si de tels modèles permettent de faire des prévisions fiables.
- En raison de la coïncidence spatiale et temporelle entre la hausse exceptionnelle de la nappe en février 2016 (avec des changements significatifs déjà intervenus dès novembre 2015) et les mesures d'aménagement du fleuve, le lien de corrélation avec les travaux d'élargissement du lit du Rhône qui ont débuté en novembre 2015 semble également évident selon l'expert.
- Rétrospectivement, l'expert constate qu'en raison du contexte très sensible, trop peu d'attention a été accordée à l'interaction complète entre le Rhône et les eaux souterraines dans cette région. Il en résulte qu'au moment de la montée des eaux (ou en partie jusqu'à aujourd'hui), ni le système complexe d'écoulement des eaux souterraines ni les interactions exactes entre le Rhône et l'aquifère n'étaient suffisamment connus.
- L'état des connaissances au niveau du projet était lacunaire en ce qui concerne les polluants présents dans les eaux souterraines ou les polluants mobilisables à partir de sites pollués présents dans la zone d'influence potentielle.
- Le rapport d'impact environnemental (RIE) de 2008 sur le projet R3 abordait déjà
 - o le risque de mobilisation des polluants en précisant notamment que les eaux de rabattement de la nappe sont polluées au sens de l'OEaux et qu'elles doivent être traitées avant d'être rejetées dans l'environnement (cf. page 99 de la version française du document) ;
 - o le traitement juridique des sites pollués en exigeant que les investigations historiques et techniques doivent être menées, respectivement achevées pour les sites pollués qui se situent dans l'emprise du projet.
- Le traitement juridique des sites pollués dans la zone d'influence du projet, comme c'est le cas de la décharge de Gamsenried n'a manifestement pas été effectué complètement ou à temps. En 2011, cette décharge a été classée comme nécessitant un assainissement. Cependant, il a fallu attendre 5 ans avant qu'une investigation de détail ne soit demandée à Lonza AG dont la 1ère et la 2ème phases ont duré jusqu'en 2018/2019. L'expert ne trouve pas de raison pour expliquer ce long délai de traitement.
Le SEN relève à ce sujet qu'il avait indiqué à Lonza AG le 24 août 2011 que l'assainissement était urgent et qu'un projet d'assainissement total portant sur toutes les zones où se trouvaient encore des déchets de l'ancienne décharge devait lui être remis pour le 31 décembre 2012. Le service précise que le projet d'assainissement a finalement été remis le 23 avril 2013, au début de l'affaire mercure qui a mobilisé l'entier de ses ressources. Après examen du projet d'assainissement, le SEN a indiqué que le projet soumis ne correspondait pas à un projet d'assainissement selon l'ordonnance fédérale et conduisait à de nouvelles questions ; ainsi, un nouveau projet d'assainissement devait être élaboré et lui être soumis pour fin 2015. Selon le SEN, il s'en est suivi de nombreuses séances et demandes de sa part. Le service précité rappelle que l'affaire est toujours en cours et qu'il s'agit d'assainir de très loin le plus gros site contaminé de Suisse.
- En 2016-2018, un éventail comparativement large de polluants a été détecté dans les eaux souterraines du lot 7b. Selon l'expert, ces substances auraient pu être détectées avant par un inventaire réalisé à l'aide d'analyses normales de dépistage (par ex. Purge & Trap).

A notre question "*Est-ce que le SEN a traité le dossier des autorisations de pompage et de déversement accordées au SRPC conformément aux exigences de la législation sur la protection de l'environnement ?*", l'expert a notamment répondu ceci :

- En sa qualité d'autorité de surveillance, le SEN est habilité et tenu d'exiger les mesures nécessaires à la protection des eaux. De plus, le SEN est compétent pour l'octroi d'autorisations de forage avec prélèvement d'eau souterraine ainsi que pour l'autorisation de déversement d'eaux usées dans un cours d'eau.
- L'évacuation de l'eau souterraine pompée dans un cours d'eau est soumise à autorisation (art. 7 LEaux et 25 LcEaux). A ce sujet l'expert se réfère un arrêt du tribunal de 1994 cité par l'OFEV dans sa prise de position du 24 janvier 2020 selon lequel les eaux souterraines doivent être considérées comme des eaux usées, car elles sont "séparées du cycle naturel de l'eau".
- Compte tenu des larges interventions du projet R3 et du contexte très sensible, il existait un potentiel de risque considérable du point de vue de la protection des eaux souterraines et des sites pollués. Il est donc compréhensible selon l'expert que le SEN ait posé des conditions très étendues et exigé des données supplémentaires de la part du SPCR. Les pollutions à la benzidine mises en évidence par la suite légitiment encore plus ces exigences a posteriori. Dans ce contexte, l'expert estime que les conditions imposées par le SEN et les données exigées sont fondées et proportionnées.
- Le refus du SEN de délivrer l'autorisation de déversement au SPCR pendant 3 ans est difficilement compréhensible pour l'expert, ce d'autant plus que le déversement des eaux souterraines pompées était indissociable du concept de la fixation des eaux souterraines (Grundwasserfixierung) auquel le SEN avait déjà donné son accord.
- L'attitude et la façon de procéder du SEN concernant l'examen et le suivi sous l'angle de la surveillance réglementaire des travaux de pompage et d'évacuation tout en refusant dans un même temps de délivrer une autorisation de déversement nécessite une appréciation juridique.

A notre deuxième question "*Est-ce que le Service de protection contre les crues du Rhône a répondu aux exigences fixées par le Service de l'environnement dans les autorisations de pompage et de déversement avec toute la diligence requise compte tenu des enjeux sanitaires et environnementaux de ce dossier ?*"

- Les puits filtrants FB01 à FB08 ont été réalisés et exploités par le projet R3 en février 2016 sans autorisation de construire et de prélèvement d'eau souterraine. Ainsi l'eau de pompage a été déversée dans le Rhône avant qu'une autorisation de rejet ne soit disponible. Ces deux éléments ne répondaient pas aux exigences légales.
- La question de la légalité est encore moins claire à partir du moment où l'on constate que l'eau rejetée présente des pollutions importantes qui ont été constatées pour la première fois en juin 2016. On savait donc à l'époque que des eaux polluées avaient été déversées dans le Rhône contrairement aux conditions fixées dans l'autorisation du SEN.
- En ce qui concerne les divergences d'opinion entre le SEN et le SPCR sur la portée de la classification juridique de l'eau pompée, le SEN en sa qualité d'autorité de surveillance peut en principe donner des directives et les faire appliquer. Toutefois, face à la menace de dommages aux infrastructures dus à la montée des eaux, le SEN n'avait pas pu ordonner l'arrêt des travaux. Son intervention s'est donc limitée à de nombreux avertissements internes et à des demandes à des autorités de différents échelons.
- Sur la base de l'examen de différents documents répertoriés dans un tableau figurant dans les tableaux nos 1 et 2 de l'expertise, il ressort que le SPCR n'a que partiellement respecté les conditions environnementales posées par le SEN concernant les eaux souterraines.
- Egalement lors de la construction de la 4^{ème} série de puits (FB25-FB30; FB32 et FB34), les procédures d'autorisations cantonales n'ont apparemment pas été respectées par le SPCR, les puits précités ayant été construits et exploités sans autorisation de forage ou de prélèvement d'eau souterraine.
- La mise en œuvre des charges et des conditions, du moins de 2016 à 2018, n'a été effectuée que de manière retardée, incomplète et souvent seulement suite à l'insistance répétée du SEN. Le projet s'est ainsi accommodé d'influences potentiellement néfastes pour l'environnement. Ceci a par exemple conduit à ce que des eaux usées chargées en benzidine – sans traitement préalable - aient été rejetées dans le Rhône sans le savoir de mars 2016 à février 2019 et en toute connaissance de cause de février 2019 à 2020 (début des tests des installations de traitement en mai 2020), ce qui est contraire aux objectifs de la protection des eaux.

Dans le dernier chapitre de son rapport, l'expert formule les remarques générales suivantes :

- Les réponses relativement claires apportées aux deux questions de l'IF doivent être un peu relativisées à la lumière des conditions-cadres et des circonstances.
- En ce qui concerne le SPCR,
 - o il convient de souligner que la réalisation de ce grand projet de 162 km avec des conditions hydrogéologiques très complexes par tronçon, comme c'est le cas dans la région de Viège, est très exigeante ;
 - o en ce qui concerne les eaux souterraines, le service précité a fait appel très tôt à des spécialistes et à une haute école pour l'assurance qualité et il devait pouvoir se fier à leur évaluation ;
 - o En tant que maître d'ouvrage, le SPCR est responsable des processus d'exécution non optimaux et de la coopération insuffisante avec le SEN.
- En ce qui concerne le SEN
 - o il avait probablement une longueur d'avance en matière de connaissances par rapport à la pollution des eaux souterraines (pollution de fond) et à la situation des sites pollués dans la région de Gamsenried / Viège ;
 - o il n'est pas clair si, dans le cadre de la procédure d'autorisation par exemple, un transfert des connaissances suffisant a eu lieu vers le SPCR et si le SEN a posé les questions pertinentes et exigé des justificatifs ;
 - o la répartition des rôles dans le traitement des sites pollués n'est pas non plus claire, notamment en ce qui concerne l'ancienne décharge de Gamsenried, située au-dessus de l'écoulement souterrain du Rhône, dont l'urgence était plus grande encore dans le contexte de ce grand projet.

L'expert termine son analyse en relevant que, d'une manière générale, les dossiers montrent qu'il n'y a pas eu, du moins jusqu'en 2019, de collaboration constructive entre le SPCR et le SEN malgré leur proximité organisationnelle au sein du même département. Cette situation n'est pas propice à la réussite de la planification et de la réalisation du projet, d'autant plus que les biens à protéger relevant de la compétence des deux services, à savoir le Rhône et les eaux souterraines, sont indissociablement liés par des interactions.

RISQUES FINANCIERS POUR L'ETAT DU VALAIS

Garantie financière liée à des obligations environnementales

Par rapport au risque de perte imminente d'une garantie financière destinée à couvrir, en cas de défaillance de la société concernée, les coûts d'assainissement de parcelles polluées, il s'avère que les craintes formulées dans le courrier adressé le 24 juin 2019 par l'ancien chef du SEN au chef du SAJMTE n'étaient pas fondées. En effet, pour la partie de la garantie arrivant à échéance en juillet 2020, la société concernée a remis au SEN une nouvelle garantie bancaire émise le 18 février 2020 par un établissement bancaire, conformément aux conditions fixées par le DMTE.

Pertes du financement fédéral octroyé pour les coûts d'investigation, de surveillance et d'assainissement des stands de tir pollués

Dans le rapport daté du 2 juillet 2019 adressé à l'Inspection cantonale des finances par l'ancien chef du SEN, il est notamment fait référence aux cas des stands de tir en mentionnant que ces derniers "*doivent être assainis d'ici fin 2020 pour toucher la subvention fédérale (~90 en Valais dont la plupart intercommunaux avec des coûts qui peuvent atteindre plusieurs millions)*".

Selon la confirmation reçue par l'OFEV en date du 19 septembre 2019, l'octroi de financement fédéral en lien avec l'assainissement des stands de tir perdurera au-delà du 31 décembre 2020, pour autant que certaines mesures soient prises.

Le délai précité étant échu, nous avons examiné dans quelle mesure le canton pouvait être impacté financièrement par la perte de financement fédéral.

Selon les informations communiquées par le SEN le 11 avril 2022, le risque de perte de subventionnement fédéral a été mis en évidence pour un unique cas et il s'élève à CHF 500'000.00.

Actuellement, le SEN, en collaboration avec le SAJMTE, examine les possibilités de pouvoir récupérer ce financement fédéral. In fine, il appartiendra à l'OFEV de trancher

En tenant compte de la clé de répartition de 60/40 fixée à l'art. 48 LcPE, le montant potentiellement à charge de la commune et du canton s'élèverait à respectivement CHF 300'000.00 et CHF 200'000.00.

DIVERSES PROBLEMATIQUES D'ORDRE ADMINISTRATIVES

DCE du 17 avril 2019 "modifiée"

L'ancien chef du SEN a mis en cause le chef du SAJMTE dans la modification de la teneur d'une décision du Conseil d'Etat du 17 avril 2019 avec la suppression de son point 3, soit le passage suivant *"de rattacher le collaborateur administratif au SAJMTE et d'organiser son poste de travail au SEN"*. A ce sujet, il ressort du rapport adressé le 2 juillet 2019 à l'IF, par l'ancien chef du SEN que *"(...) Lorsque le CSEN a mentionné en date du 27 mai que ceci est inacceptable, le chef du département, Jacques Melly a indiqué que, si c'est bien Adrian Zumstein qui a effectivement modifié la DCE après la séance du CE, c'est sur son ordre personnel"*.

Selon l'historique du workflow et des versions des documents sauvegardés dans le programme ECM (système informatique de préparation et de conduite des séances du Conseil d'Etat), la suppression du point 3 de la décision préparée par le SEN a bien été effectuée en cours de séance du Conseil d'Etat et non avant ou après celle-ci. Il est évidemment de la compétence et de la liberté du Conseil d'Etat d'apporter des modifications aux propositions de décisions qui lui sont soumises. En ce qui concerne la distribution de deux versions de la DCE du 17 avril 2019, elle provient d'une erreur administrative de la Chancellerie.

Facturation des prestations réalisées par le SEN pour le Service de la construction des routes nationales (ex. Office de construction des routes nationales (OCRN))

Au sujet de la facturation par le SEN de ses prestations en faveur de la construction de l'A9 en Valais, le rapport adressé le 2 juillet 2019 à l'IF par l'ancien chef du SEN dénonce notamment une fausse déclaration des heures effectuées en 2018 par le personnel du SEN *"sur instruction expresse de l'OCRN rattaché administrativement au SAJ"*.

Il s'avère qu'avant le dépôt de notre 1^{er} rapport intermédiaire en date du 13 janvier 2020, la Révision interne de l'OFROU a effectué un contrôle des décomptes de salaires et frais administratifs du personnel de l'Etat du Valais ayant fourni des prestations pour les routes nationales en 2016, 2017 et 2018 (représentant au total un montant de CHF 19.24 mios). Dans son rapport d'audit daté du 30 septembre 2019, la Révision interne de l'OFROU a procédé à des corrections représentant au total un montant net de CHF 134'255.00 à rembourser à l'OFROU dont CHF 26'650.50 concernent des heures décomptées par le SEN. Nous relevons qu'aucune autre suite n'a été donnée par l'OFROU au rapport précité.

Assainissement des installations de chauffage non conformes

Pour rappel, dans notre 1^{er} rapport intermédiaire, nous faisons état du fait que près de 1'400 installations devaient faire l'objet d'un assainissement. Pour les cas les plus anciens, le délai accordé par le SEN pour réaliser les travaux était échu depuis 2011.

A ce jour, le SEN recense encore 840 cas à traiter et l'avancement de ces procédures est qualifié de fastidieux par le service précité.

En ce qui concerne le délai accordé à l'ancien chef du DMTE pour procéder à l'assainissement d'une installation de chauffage non conforme, le SEN estime qu'après l'envoi de rappels du délai avec menace d'ordonnance pénale aux 840 détenteurs d'installation de chauffage à assainir, de nombreux cas similaires à celui de l'ancien CDMTE vont se manifester pour demander une prolongation.

A ce sujet, le SEN nous a confirmé avoir déjà traité 9 cas de manière similaire à celui de l'ancien CDMTE. Les installations concernées ont été assainies approximativement 6 mois après l'envoi des ultimes rappels.

Tout en étant conscient que les délais d'assainissement fixés dans l'OPair sont dépassés pour les 840 cas recensés, le SEN nous a indiqué que des nouvelles demandes de prolongation seront examinées de cas en cas.

Cas du préavis du SEN tronqué pour la mesure anticipée (MA) Ronquoz du projet R3

En complément à l'analyse effectuée par la Cogest dont les constats notamment en lien avec les possibles conflits d'intérêts figurent au point 4.4 dans son rapport sur les «dysfonctionnements» au Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement" (22 décembre 2020), nous apportons un complément d'information pour préciser dans quel contexte le préavis du SEN concernant la mesure citée en référence n'a pas été intégralement repris dans le projet de décision du 8 mai 2019 soumise au Conseil d'Etat.

Compte tenu des divergences entre le SEN et le SAJMTE au niveau de la prise en compte de certaines charges et conditions dans le projet de décision précitée, une séance a été fixée le 3 mai 2018. Celle-ci a réuni des juristes du SAJMTE (car des conditions similaires avaient été fixées par le SEN dans le cadre de la MA Fully) et le collaborateur du SEN responsable des préavis afin de discuter des points litigieux. Suite à cette discussion, le SAJMTE nous a indiqué que "*de concert avec le collaborateur du SEN, il a été convenu de ne pas reprendre les conditions et les charges ne concernant pas directement la MA Ronquoz*".

Renseignement pris auprès du SEN, ce dernier nous a indiqué que son collaborateur a été informé lors de ladite séance que des conditions non spécifiques au projet ne pouvaient être intégrées dans la décision d'approbation. A ce sujet, il n'a pas soulevé d'objection.

Partant, les charges et conditions figurant dans le préavis du SEN n'ayant pas fait l'objet de la discussion susmentionnée ont été intégralement reprises dans la décision d'approbation des plans soumise au Conseil d'Etat.

SOUTIEN JURIDIQUE APPORTE AU SEN PAR LE SAJMTE

Enlèvement des dossiers du SEN

Au sujet de l'enlèvement de dossiers du SEN en raison d'un manque de soutien juridique de la part du SAJMTE comme il en est fait état dans différents documents déposés par l'ancien chef du SEN, il ressort que, dans l'intervalle, la situation a évolué de manière positive. Selon la direction du SEN, la durée de traitement des dossiers ainsi que la collaboration entre les deux services se sont nettement améliorées et fonctionnent aujourd'hui à satisfaction.

Pertes des procédures judiciaires pour vice de forme

En ce qui concerne l'issue des procédures judiciaires dans lesquelles le SEN est partie prenante, le projet d'une note interne datée du 6 mai 2019 transmis à l'IF par l'ancien chef du SEN indique notamment que "*(...) il y a plus grave, car depuis deux ans, le SEN a perdu quasiment toutes les affaires juridiques aux tribunaux pour vice de forme alors que l'aspect juridique était strictement dicté par le SAJ*". Il ressort de notre contrôle portant sur les 9 décisions de justice rendues entre le 1^{er} décembre 2016 (date d'entrée en fonction de M. Rossier au poste de chef du SEN) et le 1^{er} décembre 2020 que la plupart d'entre elles étaient effectivement en défaveur du SEN (7 cas). Toutefois, imputer au SAJMTE toute la responsabilité des affaires juridiques perdues pour des vices de forme ne nous paraît pas défendable à la lecture des éléments ressortant des dossiers.

Nous transmettons une copie de notre rapport et de ses annexes dont l'expertise du Bureau Jäckli Geologie AG à Zurich au Ministère public en complément des documents dont il dispose déjà au sujet des dénonciations effectuées par l'ancien chef du SEN.

1 MISSION ET DEROULEMENT

1.1. Bases légales

- Loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF) du 24 juin 1980, articles 44 à 51.
- Règlement du 20 mai 1981 concernant l'Inspection cantonale des finances.

1.2. Rappel du contexte

Le Conseil d'Etat a mandaté, par ses décisions des 14 et 21 août 2019, l'Inspection des finances (IF) pour examiner les éléments portés à sa connaissance par M. Joël Rossier, ancien chef du Service de l'environnement (SEN), dans son courrier du 8 août 2019 et dans ses compléments des 9, 10, 11, 12, 13, 18, 19, 20 et 21 août 2019.

L'analyse porte par ailleurs sur des documents que l'ancien chef du SEN a remis à l'IF par lettres recommandées des 24 juin, 3 juillet et 15 juillet 2019.

Dans ce contexte, il s'agissait dans un premier temps de nous assurer qu'il n'existait pas de situation à risque inconnue du canton tant sur le plan juridique qu'environnemental. Pour ce faire, nous avons mandaté Mme la Prof. Favre pour analyser les aspects juridiques et environnementaux des documents déposés par l'ancien chef du SEN et pour apprécier s'il existait des situations à risques justifiant des mesures particulières.

A cet effet, Mme la Prof. Favre a eu accès à tous les documents déposés par l'ancien chef du SEN auprès du Conseil d'Etat et de l'Inspection des finances. Toutefois, d'entente avec Mme la Prof. Favre, il a été convenu que le périmètre de son mandat ne comprenait pas les aspects relevant de questions d'ordre organisationnel ou relationnel au sein du DMTE qui sont dénoncés par l'ancien chef du SEN.

Sur la base de l'avis de droit daté du 27 décembre 2019 de Mme la Prof. Favre, nous avons déposé le 13 janvier 2020, un premier rapport intermédiaire dans lequel nous avons pu conclure qu'à cette date il n'existait pas de situation à risque inconnue du canton. En ce qui concerne plus particulièrement le projet R3, Mme la Prof. Favre relevait notamment des risques accrus liés à la correction du Rhône près de la décharge de Gamsenried.

Dans son deuxième rapport intermédiaire daté du 12 juin 2020, l'IF a répondu aux questions que la Commission de gestion lui avait adressées en septembre 2019 suite aux informations et documents qu'elle a reçus de l'ancien chef du SEN. La Cogest a sollicité l'IF, en complément ou dans le sens de ses investigations en cours, pour :

- Demander à l'OFEV
 - son fonctionnement (leurs préavis sont-ils « conditionnés » à l'avis d'autres services juridiques de la Confédération ?)
 - son avis sur l'organisation du SEN en Valais
 - ce que signifie l'accréditation du SEN (y a-t-il une vraie obligation avec des droits et des devoirs) ?
- Vérifier le traitement administratif de la décision du Conseil d'Etat « modifiée »¹
- Décrire la manière dont les soutiens juridiques existent dans les autres Départements de l'Etat du Valais
- S'informer auprès des autres cantons de l'organisation existante, notamment du soutien juridique de leur SEN respectif.

Au cours de sa session de février 2021, le Grand Conseil a examiné le rapport de la Commission de gestion (Cogest) sur les « dysfonctionnements » au Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement. Le chapitre 4 intitulé "« Dysfonctionnements » dénoncés du DMTE, selon l'ex-CSEN" traite de critiques formulées dans les différents rapports déposés par l'ancien chef du SEN.

¹ Pour cette question, nous nous sommes référés au résultat de nos investigations qui a été développé au point 8 de notre 1^{er} rapport intermédiaire daté du 13 janvier 2020

Ce dernier a, par ailleurs, a eu l'occasion de les énoncer et de les développer devant la Cogest en date du 23 août 2019.

Dans l'intervalle, l'IF a poursuivi ses investigations notamment sur la problématique des pompages du lot 7b à Lalden (MP Viège) et plus particulièrement sur le respect, par le SPCR² des charges et des conditions fixées par le SEN pour la gestion du pompage et du déversement des eaux. Pour clarifier ces aspects techniques, nous avons décidé de faire appel à un expert neutre et indépendant, à savoir le Bureau Jäckli Geologie AG à Zurich. En raison du contexte lié à la pandémie de coronavirus, la société précitée ne disposait pas des ressources en personnel pour réaliser immédiatement ce mandat. Dès lors, ses travaux ont débuté en septembre 2021 et le rapport final a été déposé le 4 avril 2022.

La version intégrale de l'expertise technique de la Société Jäckli Geologie SA (rédigée en allemand) figure en annexe 1 et un résumé de ses points principaux est repris sous le point 2 du présent rapport.

Le DMTE en tant que département de tutelle pour l'environnement, le projet R3 et le Service administratif et juridique, a été invité à prendre position sur ce rapport final y.c. le rapport d'expertise du Bureau Jäckli Geologie AG à Zurich. La prise de position signée par le chef du DMTE en date du 29 avril 2022 figure en annexe 2 du présent rapport.

Par ailleurs, le présent rapport traite également des points suivants soulevés dans les différents rapports déposés par l'ancien chef du SEN :

- L'issue des procédures judiciaires dans lesquelles le SEN était partie prenante.
- L'examen du préavis du SEN au sujet de la MA des Ronquoz (3^{ème} correction du Rhône) qui aurait été tronquée par le Service juridique et administratif (SAJMTE) du DMTE.
- L'appui juridique du SAJMTE au SEN (enlèvement de dossiers juridiques non traités).
- Suivi des thématiques traitées lors de notre 1^{er} rapport intermédiaire daté du 13 janvier 2020, à savoir :
 - la perte imminente d'une garantie bancaire arrivant partiellement à échéance en juillet 2020 ;
 - l'assainissement des installations recevant du feu ou des fumées qui sont non conformes (dont celle d'une maison appartenant à l'ancien chef du DMTE) ;
 - l'assainissement d'installations de tir (buttes de tir).

1.3. Traitement secret des informations transmises à l'Inspection des finances

En vertu du dispositif légal, l'Inspection des finances (IF) est « tenue de garder secrets tous les renseignements qui lui ont été communiqués ainsi que toutes les informations qui sont parvenues à sa connaissance dans l'exercice de son activité » (art. 7 al. 3 du règlement concernant l'IF approuvé par le Grand Conseil).

En application de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du Canton du Valais (LGCAF), l'IF rapporte sur le résultat de ses investigations directement aux présidents des commissions de gestion et des finances ainsi qu'au Conseil d'Etat (art. 50 al. 1 LGCAF).

En respect de ce dispositif légal, l'IF n'a pas donné suite aux demandes de transmission des documents déposés par l'ancien chef du SEN.

² Suite à une adaptation structurelle du DMTE, l'Office cantonal de la construction du Rhône (OCCR3) a été transformé le 27 janvier 2021 en Service de protection contre les crues du Rhône (SPCR). Dans le cadre de la réorganisation du DMTE décidée par le Conseil d'Etat en août 2021, les activités du SPCR ont été reprises au sein du nouveau Service des dangers naturels qui comprend notamment une section Rhône et Léman.

1.4. Annulation par l'ancien chef du SEN du rendez-vous avec l'IF

Par son courriel adressé au chef de l'IF en date du 15 juillet 2019, à 22h33, l'ancien chef du SEN, alors en fonction, a sollicité une entrevue avec la direction de l'IF dans les meilleurs délais. Le lendemain, soit le 16 juillet 2019 à 12h58, le chef de l'IF a répondu qu'il prendra d'abord connaissance des documents reçus.

Le 22 juillet 2019, le chef de l'IF a proposé à l'ancien chef du SEN des dates pour un rendez-vous. Le jour même, l'ancien chef du SEN a envoyé un rendez-vous Outlook pour le 8 août 2019 de 13h00 à 15h00 dans les locaux du SEN, salle 405.

Le chef de l'IF a accepté ce rendez-vous mais en proposant que la rencontre ait lieu dans les bureaux de l'IF.

Le 2 août 2019, le chef de l'IF a constaté que le rendez-vous dans son agenda Outlook envoyé par l'ancien chef du SEN portait la mention « annulé ». N'ayant reçu aucune information complémentaire à ce sujet, le chef de l'IF a essayé de contacter le jour même l'ancien chef du SEN, mais sans succès.

Le 6 août 2019, le chef de l'IF a vainement essayé de contacter à nouveau l'ancien chef du SEN. Ce dernier étant encore fonction, renseignement a été pris auprès du secrétariat du SEN qui a indiqué au chef de l'IF que l'agenda de l'ancien chef du SEN ne contenait pas de séance pour le 8 août 2019 de 13h00 à 15h00 et que la salle 405 au SEN n'était pas réservée pour cette date.

Le 7 août 2019, soit la veille de la séance souhaitée par l'ancien chef du SEN, le secrétariat du SEN a confirmé l'annulation de la séance sans indication quant au motif.

Par la suite, l'IF n'a plus pris contact avec l'ancien chef du SEN, l'analyse des documents transmis par ce dernier ne nécessitant pas l'obtention d'informations complémentaires.

Par ailleurs, l'IF a pris connaissance du rapport de la COGEST déposé pour la session de février 2021 sur les « dysfonctionnements » au DMTE. Il ressort de ce rapport que l'ancien chef du SEN a été auditionné le 23 août 2019 et qu'il a ainsi pu transmettre toutes les informations directement à cette commission de haute surveillance.

1.5. Champ de l'audit

- Analyse des différents documents remis par M. Joël Rossier, ancien chef du SEN, au Conseil d'Etat le 8 août 2019 et des compléments des 9, 10, 11, 12, 13, 18, 19, 20 et 21 août 2019 ;
- Analyse des documents remis par M. Rossier, ancien chef du SEN, en date des 24 juin, 3 juillet et 15 juillet 2019 à l'Inspection des finances ;
- Examen des critiques ressortant des différents documents déposés par l'ancien chef du SEN et plus particulièrement celles concernant les thématiques suivantes :
 - la construction de pompages et la gestion du déversement des eaux par le SPCR dans le cadre de la réalisation de la MP Viège (lot 7b, Lalden)
 - l'issue des procédures judiciaires dans lesquelles le SEN était partie prenante et dont le jugement a été rendu entre le 1^{er} décembre 2016 (date d'entrée en fonction de M. Rossier en qualité de chef du SEN) et le 1^{er} décembre 2020
 - le préavis du SEN au sujet de la MA Ronquoz (3^{ème} correction du Rhône) qui aurait été tronquée par le Service juridique et administratif du DMTE
 - les dossiers du SEN enlisés en raison d'un manque de soutien juridique de la part du SAJMTE ;
- Suivi de l'évolution de dossiers traités dans nos précédents rapports intermédiaires, soit :
 - la gestion de la prolongation d'une garantie bancaire arrivant à échéance en juillet 2020 qui est destinée à couvrir les coûts d'assainissement d'un certain nombre de parcelles
 - le traitement des dossiers relatifs à des installations recevant du feu ou des fumées qui sont non conformes et dont le délai accordé pour procéder à leur assainissement est échu depuis plusieurs années
 - le traitement des dossiers relatifs à l'assainissement d'installations de tir (buttes de tir).

2 RAPPORT D'EXPERTISE HYDROGEOLOGIQUE INTITULE "3^{EME} CORRECTION DU RHÔNE, MESURE PRIORITAIRE DE VIEGE, LOT 7B, LALDEN / VS – PRELEVEMENT D'EAU SOUTERRAINE EN AVAL DE LA DECHARGE DE GAMSENRIED" DE LA SOCIETE JÄCKLI GEOLOGIE AG A ZURICH

Préambule

Ce chapitre reprend essentiellement des passages du rapport de l'expert qui a été rédigé en allemand. Toutefois, le texte original en allemand fait foi.

2.1. Rappel du contexte et du mandat

La 3^{ème} correction du Rhône est le plus grand projet de protection contre les crues de Suisse. Elle vise à protéger quelque 100'000 personnes et à empêcher des dégâts en cas de crue majeure. Dans ce cadre, le Service de protection contre les crues du Rhône (SPCR) met en œuvre d'importantes mesures pour améliorer la sécurité en cas de crues le long du Rhône.

Les travaux réalisés dans le Lot 7b à Lalden, qui fait partie de la mesure prioritaire de Viège, ont entraîné en février 2016, une augmentation inattendue du niveau de la nappe phréatique. Afin d'éviter des dommages aux infrastructures des sites chimiques et industriels en aval, en particulier celui de Lonza AG, ainsi que d'éventuelles mobilisations de polluants liés à la décharge industrielle de Gamsenried située en amont, des mesures urgentes ont été mises en œuvre.

Dans ce contexte, en date du 24 mai 2016, le DMTE a délivré, en urgence et sur préavis du SEN fixant des conditions, l'autorisation au SPCR, de construire des puits filtrants pour le captage des eaux souterraines (certains d'entre eux ayant déjà été réalisés). Par la suite, d'autres puits et une autorisation de déversement pour l'évacuation des eaux souterraines pompées dans le Rhône ont été nécessaires. Dans ce contexte, des tensions sont apparues entre les deux services concernant le respect des conditions environnementales.

En 2018, l'investigation de détail de la décharge de Gamsenried réalisée par Lonza SA a révélé la présence d'un composé toxique, la benzidine, dans les eaux souterraines, ce qui a entraîné de vastes clarifications ainsi que des conséquences juridiques et financières. En raison de la valeur de concentration limite extrêmement basse fixée par l'OFEV pour le site, une partie de l'eau pompée ne pouvait plus être évacuée sans traitement.

Suite à sa démission, l'ancien chef du SEN a notamment dénoncé divers manquements et infractions à la législation environnementale de la part du SPCR en ce qui concerne la gestion de la nappe en aval de la décharge de Gamsenried.

A ce sujet, dans son avis de droit du 24 décembre 2019 établi à la demande l'IF, Mme la Prof. Favre mentionne notamment ceci en relation avec les risques accrus liés à la correction du Rhône près du site de la décharge de Gamsenried :

"... Cette affaire est suivie correctement, tant du temps de l'activité de M. Rossier, que postérieurement. Les problèmes relayés par ce dernier avec l'OCCR3 interpellent sans aucun doute. Ces difficultés montrent que la gouvernance d'un tel dossier nécessite probablement réflexion."

"... Il existe, en revanche, une situation à risque à gérer, celle de la remontée de la nappe phréatique liée à la 3^{ème} correction du Rhône, à proximité du site contaminé de l'ancienne décharge de Gamsenried. La gestion de cet événement imprévu, puisque non anticipé par les experts, invite à maîtriser le taux de concentration de benzidine qui s'infiltré dans les eaux souterraines et se retrouve dans les eaux pompées à compter de puits temporaires, durant les travaux de la 3^{ème} correction du Rhône."

Compte tenu de ce qui précède, l'IF a mandaté le Bureau Jäckli Geologie AG de Zurich afin de clarifier ces points en répondant plus particulièrement aux deux questions suivantes :

1. Est-ce que le Service de l'environnement a traité le dossier des autorisations de pompage et de déversement accordées au Service de protection contre les crues du Rhône conformément aux exigences de la législation sur la protection de l'environnement ?
2. Est-ce que le Service de protection contre les crues du Rhône a répondu aux exigences fixées par le Service de l'environnement dans les autorisations de pompage et de déversement avec toute la diligence requise compte tenu des enjeux sanitaires et environnementaux de ce dossier ?

L'expertise délivrée par le Bureau Jäckli Geologie AG à Zurich (désigné l'expert ci-après) est structurée comme suit :

1. Introduction
 - 1.1. Problématique et mandat
 - 1.2. Principaux services impliqués, expert neutre
 - 1.3. Documents utilisés
2. Situation initiale et historique
 - 2.1. Etudes préalables dans le cadre du rapport d'impact sur l'environnement
 - 2.2. Sous-projet de la mesure prioritaire de Viège (MP de Viège)
 - 2.3. Problématique des eaux souterraines à Viège en 2012 et 2013
 - 2.4. Commentaires généraux sur la modélisation numérique
 - 2.5. Projet de mise à l'enquête et planification ultérieure de la MP de Viège
 - 2.6. Montée de la nappe phréatique 2015 / 2016
 - 2.7. Conséquences de la hausse exceptionnelle des eaux souterraines 2015 / 2016
3. Réponse aux questions
4. Remarques générales de l'expert

Les principaux points du rapport précités sont repris ci-dessous de manière résumée, la version intégrale du document précité étant disponible en annexe de notre rapport (cf. annexe no 1).

2.2. Situation initiale et historique

Les questions posées à l'expert portent sur la période commençant en février 2016 alors que les travaux de la 3^{ème} correction du Rhône (R3) étaient déjà en cours au niveau du lot 7b Lalden et que la montée inattendue de la nappe phréatique a nécessité des mesures d'urgence. Les antécédents et les conditions hydrogéologiques qui ont conduit à cette situation d'urgence ne font donc en principe pas l'objet de questions. Mais comme ils forment le cadre général et qu'ils sont pertinents pour la compréhension, l'expert les a résumés et commentés ci-après :

2.2.1 Etudes préalables dans le cadre de l'étude d'impacts sur l'environnement

Le projet R3 est un projet de grande envergure qui a des répercussions importantes sur différents domaines environnementaux. Dès lors, le rapport d'impact sur l'environnement (RIE) devait montrer les effets du projet R3 pour tous les domaines de protection et présenter les mesures à prendre pour une mise en œuvre respectueuse de l'environnement.

Or, les effets du projet sur les eaux souterraines n'ont été traités que de manière rudimentaire dans le premier RIE - 1^{ère} étape du projet général R3, daté de mai 2008. En ce qui concerne les eaux souterraines, les effets potentiels pronostiqués (modification du niveau de la nappe phréatique) étaient très faibles (entre 0 et quelques décimètres). Il a été conclu que l'abaissement général du niveau du Rhône aurait tendance à faire baisser le niveau de la nappe phréatique dans la majorité des cas.

Ce scénario et les risques qui y sont liés pour l'agriculture, les infrastructures (tassements) et l'utilisation de l'eau potable ont donc été au premier plan des réflexions ultérieures. Le scénario alternatif de "perturbations et dommages dus à la remontée de la nappe phréatique" en cas de crues n'a été mentionné que de manière marginale dans le RIE.

Pour le lot 7b Lalden, la version du RIE de septembre 2015 approuvée par le Conseil d'Etat prévoyait un abaissement tendanciel de la nappe phréatique entre 0.1 et 0.2 m. Ce n'est que pour la phase de construction qu'il est fait mention d'une infiltration accrue d'eau fluviale dans la nappe phréatique, jusqu'à ce qu'un colmatage du lit du fleuve se forme à nouveau.

Le RIE précité fait référence à un mandat spécial d'hydrogéologie qui a donné lieu au rapport de Rovina + Parner AG (réf de l'expert no C[33]). Ce rapport présente les déductions des prévisions qui ont été faites selon une approche très pragmatique et simplifiée. Elle se base sur l'état actuel et ne prend en compte que l'abaissement du niveau du Rhône comme modification du système.

Or, selon les caractéristiques de l'interaction entre le fleuve et l'aquifère dans la région de Viège exposées par l'expert, il fallait s'attendre à une augmentation significative des taux d'infiltration ou de régénération des eaux souterraines en cas de crues sur le tronçon de la MP de Viège. Le scénario d'une montée de la nappe phréatique était donc nettement plus probable que l'abaissement pronostiqué. Le RIE fait certes état de l'incertitude des prévisions mais aucune évaluation fondée des risques n'a été effectuée pour le cas d'une éventuelle montée des eaux souterraines. Malgré ces incertitudes, le Conseil d'Etat a approuvé le RIE.

En ce qui concerne les sites pollués, le RIE indique, à juste titre, que de nombreux sites pollués se trouvent dans le périmètre du projet. De plus, en raison des modifications des conditions de la nappe phréatique, des sites plus éloignés peuvent également se trouver dans la zone d'influence potentielle. En ce qui concerne la phase de construction, il est fait mention d'une possible mobilisation des polluants. Les sites concrets présentant un risque potentiel ou les pollutions connues des eaux souterraines n'ont pas été discutés dans le cadre de l'EIE global, bien que cela aurait été indiqué compte tenu des conflits potentiels évidents. Il a toutefois été souligné que l'état d'avancement des travaux concernant les sites pollués était encore incomplet et devait être complété par des études.

2.2.2 Sous-projet mesure prioritaire de Viège

Lancée en 2009, la mesure prioritaire (MP) Viège du projet R3 concernait le tronçon Brigerbad-Baltschieder, dans lequel se trouve le site de l'usine de Lonza AG. A Viège, les eaux souterraines de la vallée de Viège rejoignent la nappe phréatique de la vallée du Rhône. Les conditions des eaux souterraines dans cette région peuvent être qualifiées de complexes (cf. chapitre 2.3).

2.2.3 Problématique des eaux souterraines à Viège en 2012 et 2013

En 2012 et 2013, des niveaux d'eau souterraine exceptionnellement élevés sont apparus dans la région de Viège. Cela a conduit le SEN et la Commune de Viège à procéder à de vastes investigations.

Dans ce cadre, l'Institut géotechnique SA (GI) de Berne a procédé à une analyse approfondie. Son rapport du 20 mai 2016 présente un système d'écoulement très complexe dans la région de Viège et postule l'interaction d'une multitude de facteurs à l'origine de la montée des eaux souterraines: Selon le rapport du GI, les causes principales étaient les événements météorologiques suprarégionaux (précipitations hivernales, fonte des neiges, crues).

Dans son rapport d'octobre 2015, l'Institut de recherche Deltares documente les vastes modélisations du "problème des eaux souterraines de Viège" (cf. chapitre 2.4). Ses évaluations indiquent à juste titre un système complexe avec différents facteurs d'influence qui se superposent.

Du point de vue de l'expert, la pondération des causes principales et secondaires est toutefois à remettre en question. D'une part, la constellation météorologique 2012/2013 ne semble pas avoir été tellement exceptionnelle pour en être une raison principale. D'autre part, les impacts des constructions ainsi que les prélèvements d'eau souterraine n'ont été pris en compte que de manière rudimentaire.

De plus, l'expert ne partage pas l'affirmation de Deltares selon laquelle les activités de construction "ne coïncident pas avec la fenêtre temporelle de l'anomalie des eaux souterraines de Viège" et ne sont donc pas considérées comme une cause déterminante. Les parois étanches étroites (sur une longueur de 2 km chacune et d'une profondeur de 11 mètres) mises en place en 2009 dans le cadre du projet R3 constituent des aménagements de grande envergure dans la partie supérieure de l'aquifère. Il ne ressort pas clairement si l'effet de ces mesures sur le débit des eaux souterraines a été vérifié. Dans la modélisation Deltares, les parois étanches ne semblent pas avoir été prises en compte.

Par ailleurs, d'importants travaux (pose de pieux) ont été réalisés dans cette zone entre 2008 et 2014 pour les grands projets A9 et R3 ainsi que pour de nouveaux projets de construction sur le site de Lonza AG et dans la zone de construction de Viège-Ouest. Bien que ces pieux ne représentent que de petits aménagements en termes de surface, avec leur très grand nombre ils peuvent tout de même avoir une influence significative sur la capacité d'écoulement. Il n'est pas clairement établi dans quelle mesure ces pieux ont été pris en compte dans le modèle de Deltares. L'expert doute que la capacité d'écoulement de ces aménagements en cas de crues ait été entièrement préservée par des mesures compensatoires. Ainsi, la part imputable à l'activité de construction devrait probablement être pondérée plus fortement dans les causes à l'origine de la hausse du niveau des eaux souterraines.

Par ailleurs, l'expert s'interroge sur la prise en compte de manière suffisante dans les modélisations de l'abaissement à grande échelle du niveau des terrains dû au prélèvement d'eau souterraine par Lonza AG dans la région entre Baltschiederbach et Brigerbad. Dans la mesure où l'état d'abaissement artificiel des terrains a été pris comme valeur de référence, une (re)montée des eaux souterraines aurait des conséquences très négatives sur les aménagements autorisés.

2.2.4 Commentaire général sur les modélisations numériques

Il ressort des dossiers que les modèles numériques des eaux souterraines font l'objet de discussions controversées, à savoir :

- 1) le modèle "HydRhA" de l'Institut Deltares développé en 2015 sur mandat du SEN et de la Commune de Viège pour la région de Viège et étendu par la suite en amont et en aval. Ce modèle est également soutenu par l'Institut géotechnique SA.
- 2) Sur mandat du SPCR, un autre modèle a été élaboré en 2018 pour de multiples tronçons du projet R3 par plusieurs participants (entre autres UniNe, CSD Ing. AG, Rovina & Partner AG).

Les modèles numériques sont des instruments importants pour évaluer les effets de projet. En raison de la complexité de la situation, on peut toutefois supposer que la pertinence des modèles est limitée :

- Modèle de couches hétérogènes

Les conditions géologiques dans la région de Viège sont extrêmement complexes. Dans le modèle HydRhA, il a été procédé à une "*interpolation probabiliste des couches*" (Sequential Geological Probabilistic Modelling), ce qui représente une approximation grossière avec de grandes incertitudes.

- Conditions d'écoulement hétérogènes, parfois tendues

Dans des conditions hydrauliques aussi complexes que celles présentes dans la région de Viège, les données hydrogéologiques brutes sont en partie lacunaires et incertaines.

- Des facteurs largement inconnus

Dans la région de Viège, il existe de nombreuses conditions dont l'ampleur et la variabilité temporelle sont en grande partie inconnues (liste non exhaustive) :

- o les taux d'infiltration variables dans le temps (état de colmatage) dans le Rhône et la Vispa
- o les apports d'eaux souterraines
- o les prélèvements d'eau par pompage agricole, etc.
- o les influences dues aux drains d'ouvrages, aux fossés de drainage, etc.

En résumé, en raison de ces incertitudes, l'expert se demande si, dans l'état actuel des connaissances, de tels modèles permettent ou auraient permis, lors de l'élaboration du projet R3, de faire des prévisions fiables dans le système très complexe des eaux souterraines de Viège.

La possibilité d'effectuer des analyses de sensibilités de certains paramètres constitue un point fort de ce type de modèles. A ce sujet, l'expert estime que, si une telle analyse de sensibilité avait été effectuée dès la conception du projet R3, l'incertitude des prévisions et le risque de scénarios divergents, comme celui d'une montée de la nappe phréatique, auraient très probablement été évalués différemment.

2.2.5 Projet de mise à l'enquête et planification ultérieure de la MP de Viège

Il ressort de la prise de position du 7 juin 2019 du SEN sur le respect par le SPCR des exigences liées à l'autorisation de déversement délivrée le 11 mars 2019 que le projet de mise à l'enquête de la MP de Viège (2005) prévoyait, sur la base de la modélisation de Rovina + Partner AG, un abaissement général du niveau de la nappe phréatique de 0.2 m. au minimum et de 0.5 m. au maximum par la réalisation de la 3^e correction du Rhône. Un autre rapport hydrogéologique de 2008, basé sur une "méthode d'évaluation validée par le Centre d'hydrogéologie et de géothermie de l'Université de Neuchâtel (CHYN) pour le projet", ne prévoyait pas de hausse de la nappe phréatique liée au projet, sauf éventuellement durant la phase de construction.

Toutefois, dans le rapport hydrogéologique sur la mesure urgente de drainage (2^{ème} série de puits) de mai 2016, il est par contre mentionné que, pour la MP de Viège, le risque de montée de la nappe phréatique a été identifié comme le "principal danger hydrogéologique" et que "le groupe d'ingénieurs en a tenu compte lors de l'élaboration du projet en prenant des mesures d'organisation et de construction".

Selon l'expert, il est probable que cette évaluation divergente ait été faite dans le contexte de la montée exceptionnelle des eaux souterraines en 2012/2013.

Dans le projet de mise à l'enquête, Rovina + Partner AG a finalement proposé et prédimensionné huit emplacements de puits qui ont été approuvés avec le projet mis à l'enquête selon le procès-verbal du 11 mai 2016.

2.2.6 Montée de la nappe phréatique 2015/2016

En février 2016, une hausse exceptionnelle du niveau de la nappe phréatique a été constatée. Toutefois, l'expert relève que des changements significatifs sont intervenus dès novembre 2015 sans que des conditions météorologiques et de débit du Rhône exceptionnel au cours du semestre d'hiver 2015/2016 aient été relevées. Comme la plus forte montée des eaux souterraines s'est produite dans le lot 7b Lalden de la MP de Viège et qu'elle était en corrélation avec les travaux d'élargissement du lit du Rhône qui ont débuté en novembre 2015, un lien direct a été supposé entre ces deux événements.

En raison de la coïncidence spatiale et temporelle entre la hausse de la nappe et les mesures d'aménagement du fleuve, un lien semble également évident selon l'expert.

Malgré ce lien évident et en faisant référence aux hausses exceptionnelles des eaux souterraines déjà enregistrées en 2012/2013, l'expert s'interroge sur l'existence d'autres facteurs qui ont une co-responsabilité dans cette montée de la nappe. A ce titre, il suppose que les activités de construction en font partie (ouvrages réalisés pour l'A9 dont les fondations sont partiellement construites sous l'eau et comportent plusieurs milliers de pieux de traction).

L'expert suppose que ces constructions, en particulier combinées avec les parois étanches réalisées le long du Rhône, ont encore réduit la capacité d'écoulement des eaux souterraines dans la "zone d'écoulement" de Viège. Cela pourrait avoir comme conséquence une augmentation considérable de la vulnérabilité du système par rapport aux apports d'eau souterraine (infiltration).

Sur la base des données de mesures, il est également improbable que l'infiltration accrue des eaux fluviales constitue une cause unique de la hausse de la nappe. En cas de causalité unique, il faudrait établir une relation directe entre le débit de crues du Rhône et les niveaux élevés des eaux souterraines. Or, cela n'est que partiellement le cas.

2.2.7 Conséquences de la hausse exceptionnelle des eaux souterraines en 2015/16

Situation d'urgence

La hausse exceptionnelle des eaux souterraines constatée en février 2016 a menacé directement des infrastructures sensibles (par ex. le bassin de rétention de Lonza AG). Indirectement, la mobilisation de polluants provenant de sites pollués dans la vaste zone d'influence de la montée des eaux souterraines a également constitué un danger.

Cette situation d'urgence a contraint les parties concernées à agir rapidement. Les autres évaluations et mesures prises à partir de ce moment, et qui doivent être évaluées dans cette expertise, l'ont donc été le plus souvent sur la base de données lacunaires, d'une connaissance encore insuffisante du modèle conceptuel d'écoulement des eaux souterraines et presque toujours en réaction à une situation d'urgence.

Rétrospectivement, l'expert constate qu'en raison du contexte très sensible, trop peu d'attention a été accordée à l'interaction complète entre le Rhône et les eaux souterraines dans cette région. Il en résulte qu'au moment de la montée des eaux (ou en partie jusqu'à aujourd'hui), ni le système complexe d'écoulement des eaux souterraines ni les interactions exactes entre le Rhône et l'aquifère n'étaient suffisamment connus.

Il en va de même pour la faisabilité technique et juridique de la possibilité d'intervenir au moyen d'un pompage de protection par des puits filtrants verticaux.

L'état des connaissances au niveau du projet était lacunaire en ce qui concerne les polluants présents dans les eaux souterraines ou les polluants mobilisables à partir de sites pollués présents dans la zone d'influence potentielle.

Pompage de protection

A partir de février 2016, 32 puits filtrants au total ont été creusés par étapes dans le lot 7b et équipés en grande partie de pompes.

Par la suite, lorsque le niveau de la nappe phréatique était élevé (du printemps à la fin de l'été), le pompage de grandes quantités d'eau a permis de limiter le niveau de la nappe en dessous de la valeur supérieure d'intervention définie.

Contrairement aux attentes initiales, la situation ne s'est pas améliorée au cours des années suivantes, de sorte qu'entre 2016 et 2018 des prélèvements d'eau d'environ 1 à 6 millions de m³ par an ont continué à être nécessaires.

Rejet des eaux souterraines pompées, autorisation de déversement

Depuis le début du pompage le 11 mars 2016, la majeure partie de l'eau souterraine pompée a été ou est rejetée dans le Rhône. Une demande de déversement a été adressée au SEN par l'équipe de projet de R3.

En raison d'une documentation insuffisante et de questions en suspens, l'autorisation de déversement n'a été délivrée que 3 ans plus tard, le 11 mars 2019, pour une durée limitée et sous conditions. Ce retard exceptionnel s'explique notamment par la présence de polluants dans les eaux souterraines.

Il était connu que des polluants pouvaient être présents dans les eaux souterraines de cette zone industrielle (cf. Ligne directrice Micropolluants 2008 avec référence aux résultats d'analyse depuis 2004).

Le risque de mobilisation de polluants a également été abordé dans le rapport d'impact environnemental (RIE) de 2008. Par ailleurs, il était précisé que "*les eaux de rabattage de la nappe ou de fonds de fouille... sont pollués au sens de l'OEaux*" et qu'elles doivent être "*traitées avant d'être rejetées dans l'environnement, même si la contamination est indépendante du projet*" (page 99 de la version française du document). L'expert relève que cette appréciation s'est avérée être pertinente pour la MP de Viège.

Concernant la suite de la procédure, le RIE 2008 indiquait à juste titre que "*il s'agira de considérer tous les sites potentiellement pollués – y compris ceux situés en dehors du périmètre des emprises du projet*" (page 117 de la version française du document). En outre, il a été exigé que "*les investigations historiques et techniques doivent être menées, respectivement achevées pour les sites pollués qui se situent dans l'emprise du projet*" (page 124).

Par la suite, le traitement juridique des sites pollués dans la zone d'influence du projet n'a manifestement pas été effectué complètement ou à temps. En ce qui concerne la décharge de Gamsenried située clairement dans la zone d'influence du projet R3, il était déjà connu en 2008 que de substances nocives provenant du corps de la décharge polluaient les eaux souterraines. En 2011, la décharge a été classée comme nécessitant un assainissement. Cependant, il a fallu attendre encore 5 ans avant qu'une investigation de détail ne soit réclamée à Lonza AG, dont la première et la deuxième phases, avec la détection de la benzidine dans les eaux souterraines, ont duré jusqu'en 2018/2019. L'expert ne trouve pas de raisons au sujet de ce long délai de traitement.

Le SEN relève à ce sujet qu'il avait indiqué à Lonza AG le 24 août 2011 que l'assainissement était urgent et qu'un projet d'assainissement total portant sur toutes les zones où se trouvaient encore des déchets de l'ancienne décharge devait lui être remis pour le 31 décembre 2012. Le service précise que le projet d'assainissement a finalement été remis le 23 avril 2013, au début de l'affaire mercure qui a mobilisé l'entier de ses ressources. Après examen du projet d'assainissement, le SEN a indiqué que le projet soumis ne correspondait pas à un projet d'assainissement selon l'ordonnance fédérale et conduisait à de nouvelles questions ; ainsi, un nouveau projet d'assainissement devait être élaboré et lui être soumis pour fin 2015. Selon le SEN, il s'en est suivi de nombreuses séances et demandes de sa part. Le service précité rappelle que l'affaire est toujours en cours et qu'il s'agit d'assainir de très loin le plus gros site contaminé de Suisse.

Comme il n'était guère possible dans le cadre du projet de traiter tous les sites pollués dans la zone d'influence potentielle de la 3^{ème} correction du Rhône, un inventaire préalable de la qualité chimique des eaux souterraines aurait été indiqué selon l'expert. Les données disponibles ne permettent pas de savoir si un tel inventaire a été réalisé dans la zone de la MP Viège. Il n'est pas non plus clair si le SEN, qui avait probablement une longueur d'avance sur les activités de Lonza AG, a exigé un tel inventaire au préalable.

En 2016-2018, un éventail comparativement large de polluants tels que le chlorophénol, des composés organiques volatiles (COV), l'acétone, le benzène, l'isopropanol, l'éthanol ou le méthyl tert-butyl éther (MTB) a été détecté dans les eaux souterraines du lot 7b. Selon l'expert, ces substances auraient pu être détectées avant par un inventaire réalisé à l'aide d'analyses de dépistage normales (par ex. Purge & Trap). Le problème du déversement aurait ainsi pu être identifié, du moins en partie. En ce qui concerne la benzidine, l'expert précise qu'elle ne correspond pas au "spectre standard" des polluants des sites contaminés aussi bien du point de vue analytique (limite de détection de l'ordre du nanogramme) que de celui du spectre des polluants (pas de paramètres selon l'OSites). Par ailleurs, il était connu que les boues industrielles déposées dans la décharge de Gamsenried présentaient un spectre de polluants exceptionnel.

Détermination des valeurs limites de concentration pour le rejet

Après les premières détections en février 2019 de benzidine dans les eaux souterraines pompées, un long bras de fer s'est engagé entre le SPCR et le SEN concernant les valeurs limites à appliquer et le risque potentiel en cas de rejet dans le Rhône.

Dans ce contexte, Arcadis AG a déterminé, sur mandat du SPCR, la valeur de concentration par analogie à l'annexe 1 de l'ordonnance sur l'assainissement des sites pollués (OSite). Cette valeur étant définie comme "*la charge limite à ne pas dépasser en moyenne mensuelle par puits de pompage*". Le calcul a été effectué sur la base d'une estimation du danger en tenant compte des effets de dilution dans le Rhône après le déversement.

En mai 2019, Magma AG a élaboré, sur mandat du SPCR, un concept détaillé de monitoring des eaux souterraines en ce qui concerne les pollutions, tout en remettant en question de manière critique l'évaluation des risques de l'apport de polluants dans le Rhône réalisée jusqu'à présent. Selon l'expert, la société précitée a souligné à juste titre que le problème principal résidait dans une émission inadmissible de polluants provenant de la décharge de Gamsenried avec la pollution à grande échelle de la nappe phréatique qui en résulte; le pompage de protection ne représentait qu'un problème secondaire. Pour l'expert, cela ne change toutefois rien au fait déjà décrit dans le RIE, selon lequel le SPCR devient perturbateur par comportement du fait de l'exploitation de pompage de protection et qu'à ce titre il est responsable de "l'élimination" des eaux de chantier.

Dans sa prise de position du 24 janvier 2020, l'OFEV a confirmé la détermination par Arcadis AG de la valeur de concentration de la benzidine selon l'annexe 1 OSites fixée à 1.5 ng/l. En ce qui concerne le taux de concentration de référence de la benzidine fixé à 959 mg/d pour le rejet dans le Rhône, l'OFEV va toutefois plus loin qu'Arcadis AG en demandant que ce taux de concentration admissible ne s'applique pas de manière individuelle à chaque puit mais de manière globale à l'ensemble des pompages. Cette décision est compréhensible pour l'expert (et elle l'a également été pour Magma AG après coup).

2.3. Réponses de l'expert aux questions de l'IF

2.3.1 Question 1

Est-ce que le Service de l'environnement a traité le dossier des autorisations de pompage et de déversement accordées au Service de protection contre les crues du Rhône conformément aux exigences de la législation sur la protection de l'environnement ?

Compétence formelle et légalité

Les cantons sont responsables de l'application de la loi sur la protection des eaux (LEaux). Selon l'organigramme du Canton du Valais, c'est le SEN qui est compétent en la matière en tant qu'autorité de surveillance. Le SEN est donc à la fois habilité et tenu d'exiger les mesures nécessaires à la protection des eaux.

Selon l'art. 34 de la loi cantonale sur la protection des eaux (LcEaux), dans les secteurs particulièrement menacés, comme l'est sans aucun doute le secteur de protection des eaux dans le périmètre du projet, "*les autorisations et dérogation cantonales pour les installations et activités pouvant mettre en danger l'eau*" sont délivrées par "*le service chargé de la protection de l'environnement*" (art. 4 LcEaux, en l'occurrence le SEN). Cela s'applique au projet R3 en général et aux puits filtrants nécessaires pour limiter le niveau de la nappe phréatique en particulier. Conformément à l'article 37 de la LcEaux, le prélèvement nécessaire d'eau souterraine est également soumis à autorisation et à des conditions ou charges.

L'évacuation de l'eau souterraine pompée dans un cours d'eau est soumise à autorisation en vertu des articles 7 LEaux et 25 LcEaux. Selon les explications de l'OFEV dans sa prise de position du 24 janvier 2020 sur l'examen de l'autorisation de déversement délivrée au SPCR le 11 mars 2019, les eaux souterraines pompées doivent être considérées comme des eaux usées, car elles sont "séparées du cycle naturel de l'eau" (ATF 120 IV 300, consid. 3a, 1994) lorsque l'on souhaite se débarrasser de ces eaux ou que l'élimination des eaux usées est nécessaire dans l'intérêt public" (commentaire LEaux, Hetich/Tschumi, art. 4 N 28, 2016). Cette interprétation que l'expert juge compréhensible est cohérente avec d'autres domaines environnementaux (par ex. définition des déchets selon la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) ou l'ordonnance fédérale sur le mouvement des déchets (OMod). Le SEN est ainsi compétent pour l'octroi d'une autorisation de forage avec prélèvement d'eau souterraine ainsi que pour l'autorisation de déversement d'eaux usées dans un cours d'eau.

Pour pouvoir examiner de telles demandes d'autorisations et procéder à leur évaluation, le SEN est en droit et en devoir de réclamer tous les documents nécessaires. Lors de l'évaluation, il convient, selon l'expert, de prendre en compte non seulement les éventuelles influences négatives sur l'environnement (par ex. mobilisation de polluants de sites pollués), mais aussi la garantie des droits de tiers. Il s'agit notamment de la mise en danger d'infrastructures bâties de tiers par une montée des eaux souterraines induite par le projet.

Proportionnalité des exigences posées

Conformément à l'art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale, l'action de l'Etat doit en principe répondre à un intérêt public et être proportionnée.

L'historique mentionné au chapitre 2 de la présente expertise laisse supposer que les études préalables du projet R3 n'étaient pas suffisantes en ce qui concerne les effets sur les eaux souterraines ainsi que la problématique des polluants. Il est donc compréhensible que la situation d'urgence survenue en février 2016 ait été inquiétante pour l'autorité de surveillance et ait pesé sur la confiance dans l'étude et l'exécution du projet R3. Comme mentionné au point 2.6 de cette expertise, les décisions ultérieures ont dû être prises rapidement sur la base de données lacunaires et parfois incertaines, ce qui augmente le risque de décisions erronées. Compte tenu des larges interventions du projet et du contexte très sensible, il existait un potentiel de risque considérable du point de vue de la protection des eaux souterraines et des sites pollués. Il est donc compréhensible, selon l'expert, que le SEN ait posé des conditions très étendues et exigé des données supplémentaires. Les pollutions à la benzidine mises en évidence par la suite légitiment encore plus ces exigences a posteriori. Dans ce contexte, l'expert estime que les conditions imposées par le SEN et les données exigées sont fondées et proportionnées.

L'autorisation de forage et de prélèvement délivrée le 24 mai 2016 pour les puits déjà réalisés ainsi que pour les puits prévus a été délivrée par le DMTE sur la base d'un "préavis positif" du SEN pour autant que les nombreuses charges et conditions énoncées dans le préavis du SEN fassent partie intégrante de l'autorisation de forage et de prélèvement. L'expert part du principe qu'il s'agissait d'une autorisation à caractère provisoire, c'est-à-dire "jusqu'à nouvel avis et sans prétention juridique y découlant" (« auf Zusehen »). Le SEN a donc donné son accord jusqu'à nouvel avis (« auf Zusehen hin ») au prélèvement d'eau souterraine et a par la suite accompagné ces travaux sur le plan de la surveillance.

Dans ce contexte, le refus de délivrer l'autorisation de déversement pendant 3 ans est difficilement compréhensible pour l'expert, ce d'autant plus que le déversement des eaux souterraines pompées était indissociable du concept de la fixation des eaux souterraines (Grundwasserfixierung) auquel le SEN avait déjà donné son accord. Selon l'expert, il aurait été possible et plus cohérent d'accorder une autorisation pour le déversement d'eaux souterraines dont la non-pollution était prouvée et d'imposer le traitement des eaux usées polluées. Cette question doit toutefois être évaluée d'un point de vue juridique.

En résumé, l'expert constate que le SEN a traité ou délivré les autorisations de prélèvement d'eau souterraine au SPCR conformément aux exigences de la législation sur la protection de l'environnement. L'attitude et la façon de procéder du SEN concernant l'examen et le suivi sous l'angle de la surveillance réglementaire des travaux de pompage et d'évacuation tout en refusant dans le même temps de délivrer une autorisation de déversement nécessitent une appréciation juridique.

2.3.2 Question 2

Est-ce que le Service de protection contre les crues du Rhône a répondu aux exigences fixées par le Service de l'environnement dans les autorisations de pompage et de déversement avec toute la diligence requise compte tenu des enjeux sanitaires et environnementaux de ce dossier ?

Les puits filtrants FB01 à FB08 ont été réalisés et exploités par le projet R3 en février 2016 sans autorisation de construire ni de prélèvement d'eau souterraine. Ainsi l'eau de pompage a été déversée dans le Rhône avant qu'une autorisation de rejet ne soit disponible. Ces deux éléments ne répondaient pas aux exigences légales.

Comme mentionné au chapitre 3.1, le SEN a donné son accord pour les prélèvements d'eau souterraine en délivrant un "préavis positif" et il a, jusqu'à nouvel avis (« auf Zusehen hin ») accompagné ces travaux sur le plan de la surveillance. De l'avis de l'expert, les travaux correspondants ont donc été lancés légalement "jusqu'à nouvel avis de l'autorité de surveillance" (« auf Zusehen der Aufsichtsbehörde »). Le fait que les rejets correspondants aient été effectués sans autorisation de déversement valable, mais avec un accompagnement par les autorités, nécessite, comme déjà mentionné, un éclaircissement juridique.

La question de la légalité est encore moins claire à partir du moment où l'on constate que l'eau rejetée présente des pollutions importantes. Cela a été le cas pour la première fois en juin 2016 lorsque des dépassements d'AOX et d'ammonium ainsi que des valeurs élevées de chlorobenzène et d'autres substances ont été constatés. On savait donc à l'époque que des eaux polluées avaient été déversées dans le Rhône contrairement aux conditions fixées dans l'autorisation du SEN. Les concentrations de benzidine étaient officiellement connues depuis février 2019 mais la confirmation définitive concernant la valeur limite n'a été disponible qu'en 2020 (cf. courrier de l'OFEV du 24 janvier 2020). La question de savoir si le non-respect de cette condition ainsi que d'autres ont rendu caduque l'autorisation formulée comme "préavis positif" doit être examinée sur le plan juridique.

Apparemment, la portée de la classification juridique de l'eau pompée a fait l'objet de discussions controversées dès le début (voir chapitre 2.7). En ce qui concerne ces divergences d'opinions, il convient de noter que le SEN, en tant qu'autorité de surveillance, peut en principe donner des directives et les faire appliquer. Toutefois, le SEN avait les mains liées dans l'exercice de la fonction précitée car, face à la menace de dommages aux infrastructures dus à la montée des eaux souterraines, il n'était pas possible d'envisager le moyen habituellement utilisé pour imposer des mesures administratives, à savoir l'arrêt des travaux. L'intervention du SEN s'est donc limitée à de nombreux avertissements internes et à des demandes à des autorités de différents échelons.

Le respect des conditions par le SPCR dans le délai imparti est important du point de vue du droit de l'environnement. Le tableau publié dans l'expertise (cf. Tabelles 1 et 2) en présente une sélection avec une évaluation de leur mise en œuvre en termes d'exhaustivité et de délai. En ce qui concerne le respect des délais, le moment de la livraison des données n'est pas toujours clair, car l'échange a surtout eu lieu en 2016 "sur la base de réunions / contacts bilatéraux" entre un collaborateur du SPCR et un autre du SEN". Cela n'est donc probablement pas entièrement documenté.

Les analyses des tableaux montrent que l'OCR3 n'a que partiellement respecté les conditions environnementales imposées par le SEN concernant les eaux souterraines.

Lors de la construction des puits, les procédures d'autorisation cantonales n'ont apparemment pas été respectées à plusieurs reprises car, après les puits de la 1^{ère} série (FB01 à FB08), ceux de la 4^{ème} série (FB25-FB30, FB32 et FB34) ont été construits et exploités sans autorisation de forage ou de prélèvement d'eau souterraine.

La mise en œuvre des charges et des conditions, du moins de 2016 à 2018, n'a été effectuée que de manière retardée, incomplète et souvent seulement suite à l'insistance répétée du SEN. Le projet s'est ainsi accommodé d'influences potentiellement néfastes pour l'environnement. Ceci a par exemple conduit à ce que des eaux usées chargées en benzidine – sans traitement préalable - aient été rejetées dans le Rhône sans le savoir de mars 2016 à février 2019 et en toute connaissance de cause de février 2019 à 2020 (début des tests des installations de traitement en mai 2020), ce qui est contraire aux objectifs de la protection des eaux.

2.4. Remarques générales de l'expert

Comme mentionné dans le chapitre 2 du rapport d'expertise, la réponse relativement claire aux questions figurant au chapitre 3 doit être relativisée un peu à la lumière des conditions-cadres et des circonstances.

En ce qui concerne le SPCR, il convient de souligner que la réalisation de ce grand projet de 162 km avec des conditions hydrogéologiques très complexes par tronçon, comme c'est le cas dans la région de Viège, est très exigeante. En ce qui concerne les eaux souterraines, le SPCR a fait appel très tôt à des spécialistes et à une haute école pour l'assurance qualité et il devait pouvoir se fier à leur évaluation. En tant que maître d'ouvrage, le SPCR est responsable des processus d'exécution non optimaux et de la coopération insuffisante avec le SEN. En ce qui concerne les rejets d'eau, il convient de souligner la situation quelque peu insatisfaisante sur le plan juridique, à savoir que les eaux souterraines pompées doivent certes être "éliminées" de manière coûteuse en tant qu'eaux usées alors que ces mêmes eaux souterraines, qui sont drainées passivement dans des canaux intérieurs ou qui s'exfiltrent naturellement, peuvent s'écouler sans condition dans le Rhône.

D'autre part, comme mentionné au chapitre 2.7, le SEN avait probablement une longueur d'avance en matière de connaissances par rapport à la pollution des eaux souterraines (pollution de fond) et à la situation des sites pollués dans la région de Gamsenried / Viège, ce qui a joué un rôle important dans l'évaluation du potentiel de risques concernant les effets du projet R3 ainsi que dans l'évaluation de la faisabilité et des coûts des mesures de protection avec des puits de pompage forés, le prélèvement d'eau souterraine et le déversement dans le Rhône. Il n'est pas clair si, dans le cadre de la procédure d'autorisation par exemple, un transfert des connaissances suffisant a eu lieu vers le SPCR et si le SEN a posé les questions pertinentes et exigé des justificatifs. La répartition des rôles dans le traitement des sites pollués n'est pas non plus claire, notamment en ce qui concerne l'ancienne décharge de Gamsenried, située au-dessus de l'écoulement souterrain du Rhône, dont l'urgence était plus grande encore dans le contexte de ce grand projet.

D'une manière générale, les dossiers montrent qu'il n'y a pas eu, du moins jusqu'en 2019, de collaboration constructive entre le SPCR et le SEN malgré leur proximité organisationnelle au sein du même département. Cette situation n'est pas propice à la réussite de la planification et de la réalisation du projet, d'autant plus que les biens à protéger relevant de la compétence des deux services, à savoir le Rhône et les eaux souterraines, sont indissociablement liés par des interactions.

3 ISSUE DES PROCEDURES JUDICIAIRES DANS LESQUELLES LE SEN ETAIT PARTIE PRENANTE

Dans un des rapports transmis le 3 juillet 2019 à l'IF par l'ancien chef du SEN, il est mis en évidence la perte quasi systématique des causes devant les tribunaux (District, Canton, Confédération) à cause de vices de forme juridiques :

"Il y a plus grave, car depuis deux ans, le SEN a perdu quasiment toutes les affaires juridiques aux tribunaux par vices de forme alors que l'aspect juridique était strictement dicté par le SAJ."

Afin de vérifier cette affirmation, nous avons demandé au SAJMTE de nous transmettre l'inventaire des affaires jugées depuis le 1^{er} décembre 2016 (date d'entrée en fonction de M. Rossier au poste de chef du SEN) jusqu'au 1^{er} décembre 2020 :

No	Procédure	Décision de l'autorité rendue en faveur du SEN	Décision de l'autorité rendue en défaveur du SEN	Remarques
1	A1 17 34		X	<p>Le 28.04.2014 et le 17.03.2016, le SEN (dénommé SPE à l'époque) a refusé l'accès à une investigation historique menée dans le cadre de la procédure relative à une pollution, ce document ne constituant pas, pour l'heure, un document officiel au sens de la LIPDA.</p> <p>Par décision du 21.12.2016, le Conseil d'Etat a rejeté le recours des parties tout en leur interdisant notamment l'accès aux pièces confidentielles telles que définies par le SEN dans son dossier.</p> <p>Le 06.02.2017, le préposé à la protection des données a recouru contre la décision du Conseil d'Etat précitée.</p> <p>Le 05.04.2017, le Conseil d'Etat a produit le dossier de la cause en joignant une détermination du SPE du 30.03.2017, au terme de laquelle celui-ci proposait le rejet du recours.</p> <p>Par arrêt du 10.11.2017, le Tribunal cantonal admet le recours déposé par le préposé et la décision rendue le 21.12.2016 par le Conseil d'Etat est annulée.</p>
2	6B_447/2017		X	<p>Le Tribunal cantonal a rejeté le recours du SEN contre l'ordonnance de non-entrée en matière rendue le 20.09.2016 par le Ministère public.</p> <p>Le SEN a recouru auprès du Tribunal fédéral qui a déclaré son recours irrecevable par arrêt du 30.08.2017.</p>
3	P1 18 19		X	<p>Par arrêt du 20.08.2018, le Tribunal du District de Sion a annulé une ordonnance pénale rendue par le SEN en date du 18.10.2016.</p>

No	Procédure	Décision de l'autorité rendue en faveur du SEN	Décision de l'autorité rendue en défaveur du SEN	Remarques
4	S1 17 28		X	<p>Dans son jugement du 05.09.2018, le Tribunal du District de Viège a acquitté la société dénoncée par le SEN au Ministère public.</p> <p>Le tribunal a relevé que l'enquête pénale avait certes permis de révéler que du 1,4-dioxane avait été retrouvé à des concentrations diverses dans les eaux souterraines et en aval de Viège. La société incriminée utilisait ce produit, un élément qu'elle n'a d'ailleurs jamais contesté.</p> <p>Toutefois, le tribunal a dû constater que le Ministère public n'avait pas été en mesure de prouver qu'un employé de l'unité de production aurait agi de manière fautive lors de l'utilisation de ce solvant.</p>
5	P1 18 8		X	<p>Par arrêt du 10.10.2018, le Tribunal du District de l'Entremont a acquitté la personne dénoncée par le SEN au Ministère public en estimant que les éléments constitutifs subjectifs n'étaient pas remplis.</p>
6	6B_109/2020		X	<p>Suite à la dénonciation pénale d'un cas de pollution auprès du Ministère public, ce dernier a rendu le 23.03.2018 une ordonnance de non-entrée en matière.</p> <p>Le SEN a recouru jusqu'au Tribunal fédéral. Par arrêt du 01.04.2020, le TF a rejeté le recours du SEN car ce dernier n'a pas la qualité pour recourir.</p>
7	2C_246/2020		X	<p>Le jugement rendu le 18.02.2020 par le Tribunal cantonal en faveur du SEN en ce qui concerne le retrait de l'effet suspensif en cas de recours contre sa décision a été cassé par le Tribunal fédéral (ATF du 18.05.2020).</p> <p>Lors de l'examen de ce dossier par l'IF, le Tribunal cantonal n'avait pas encore statué sur le fond de l'affaire.</p>
8	A1 19 29	X		<p>Par arrêt du 25 mai 2020, le Tribunal cantonal a rejeté le recours formulé à l'encontre d'une décision initialement rendue par le DMTE au sens de l'art. 46 LPE (obligation de renseigner).</p>
9	A1 20 13	X		<p>Le Tribunal cantonal a rejeté le 29.06.2020 le recours formulé contre une décision de répartition des coûts d'assainissement d'une parcelle rendue par le SEN.</p> <p>Le 01.09.2020, les recourants ont fait appel de la décision devant le Tribunal fédéral qui n'avait pas encore rendu de décision lorsque l'IF a examiné ce dossier.</p>

Sur la base du tableau ci-devant, il ressort qu'effectivement le nombre de décisions judiciaires rendues en défaveur du SEN (7 cas) est nettement plus élevé que celui prononcé en sa faveur (2 cas).

Toutefois, imputer toute la responsabilité au SAJMTE pour les procédures judiciaires perdues par le SEN ne nous paraît pas défendable, plus particulièrement si l'on se réfère aux 6 cas suivants dont certains sont entachés de vices de forme :

Procédures entachées d'erreurs formelles

Pour les deux cas décrits ci-après, le SEN a mené une procédure juridique suite à l'opposition formulée à l'encontre de son ordonnance pénale (contravention au sens de l'art. 71 LEaux) délivrée dans le cadre de l'obligation de mise en conformité des citernes enterrées aux nouvelles normes.

P1 18 19 TD Sion - Cas no 3

Par arrêt du 20 août 2018, le Tribunal du District de Sion a prononcé l'annulation de l'ordonnance pénale (OP) rendue par le SEN le 18 octobre 2016 (dénommé SPE à l'époque). La décision du tribunal est motivée d'une part de l'absence d'une audition orale du prévenu après la formulation de son opposition et d'autre part en raison d'une description lacunaire des faits et d'une énumération insuffisante des données de base. Il ressort que tant le SEN (erreur d'adressage, le prévenu n'étant pas l'unique propriétaire de la citerne) que le SAJMTE (nouvelle procédure d'audition par écrit, modèle de document pour l'ordonnance pénale pas suffisamment détaillé) portent une part de responsabilité dans l'issue défavorable qu'a connue cette procédure. Dans son mail du 23 août 2018, la juriste en charge de ce dossier reconnaît d'ailleurs que *"la présente décision va plus loin et remet en cause de manière générale la pratique du SAJ concernant le contenu des OP et la procédure de transmission des dossiers pénaux aux tribunaux"*.

Par ailleurs, il sied de relever que, dans son mail adressé le 22 août 2018 à l'adjointe du chef du SAJMTE, l'ancien chef du SEN constate que *"comme l'annulation est basée sur des vices de procédures et non de fond, je pense qu'il ne sert à rien de recourir, mais de rependre la procédure au début. Je laisse le soin au SAJ de décider de la suite"*. A ce sujet, le chef du SAJMTE nous a indiqué qu'il ignore pour quelle raison il a été décidé de maintenir l'OP. A l'époque, une séance a eu lieu entre le SEN et son service mais aucun compte-rendu de cette séance n'est disponible. De plus, la juriste en charge de ce dossier a quitté le SAJMTE. Par ailleurs, le chef du SAJMTE nous a indiqué que depuis la pratique a été adaptée et la personne dénoncée est systématiquement entendue en cas d'opposition à l'encontre de l'ordonnance pénale rendue par le SEN. De plus, le SAJMTE a constaté la nécessité d'établir désormais des états de faits beaucoup plus précis, notamment sur les éléments subjectifs de l'infraction et d'être plus pointilleux dans l'énumération des données de base.

Procédures P1 18 8 TD Entremont - Cas no 5

Par arrêt du 10 octobre 2018, le Tribunal du District de l'Entremont a acquitté la prévenue notamment en raison de l'absence de moyen de preuve et de réaction du SEN dans le cadre de la gestion de ce dossier. En effet, le tribunal constate notamment que n'ayant pas envoyé son courrier d'août 2013 par pli recommandé, le SEN ne peut prouver que la prévenue l'a bien reçu. Ledit courrier sommait cette dernière de mettre sa citerne hors service ou de l'équiper d'un double manteau avec détecteur de fuite. Il sied de préciser que la propriétaire de la citerne incriminée réside en France. Par ailleurs, le tribunal relève que le SEN aurait dû réagir lors de la réception du courrier envoyé par le fils de la prévenue qui indiquait qu'au plus tard le 30 avril 2016 il retournerait au SEN le formulaire contresigné par l'entreprise chargée d'effectuer les travaux nécessaires. Le tribunal constate que le SEN n'a pas non plus réagi tout de suite à la fin du mois d'avril 2016.

Le respect de l'aspect formel en lien avec le traitement de ce dossier a pu être parfois laborieux avec certains collaborateurs du SEN comme cela ressort d'échanges de mails avec le SAJMTE que nous avons consultés.

Qualité de partie à la procédure non reconnue au SEN

Les délits à la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) et à la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) sont dénoncés par le SEN au Ministère public (MP) qui est la seule autorité compétente. Tant la procédure que l'instruction sont menées par le MP, avec les moyens de preuve et d'instruction qui relèvent du Code de procédure pénale suisse. Si le MP ne parvient pas à établir les faits avec suffisamment de clarté, ou s'il ne parvient pas à prouver la culpabilité du prévenu, celui-ci ne sera pas sanctionné.

Pour les deux dossiers décrits ci-après, le SAJMTE et le SEN ont tenté à deux reprises, en se basant sur l'article 48 LcPE, qui précise que le SEN a qualité de partie, de porter l'affaire jusqu'au Tribunal fédéral, car ils ne pouvaient pas se rallier aux conclusions du MP et du Tribunal cantonal :

Procédures 6B_447/2017 - Cas no 2

Pour cette procédure, le SEN a recouru contre l'ordonnance de non-entrée en matière rendue par le Ministère public en date du 20 septembre 2016. Le Tribunal cantonal a déclaré ce recours recevable (à ce stade, le SEN est donc reconnu comme partie à la procédure) mais il l'a rejeté quant au fond (absence de la culpabilité de la personne dénoncée). Le SEN a recouru contre cet arrêt auprès du Tribunal fédéral. Toutefois, ce recours a été déclaré irrecevable par la plus haute instance juridique du pays (arrêt du 30 août 2017). Pour le TF, malgré l'art. 48 al. 1 LcEaux, en Valais, seul le Ministère public dispose de la qualité pour recourir.

Procédures 6B_109/2020 - Cas no 6

Le SEN a déposé un recours contre une ordonnance de non-entrée en matière délivrée le 23 mars 2018 par le Ministère public. Par ordonnance du 13 décembre 2019, le Tribunal cantonal a déclaré irrecevable le recours formé par le SEN. Ce dernier recourt contre ce jugement car il souhaite avoir une suite aux dénonciations pénales qu'il dépose devant le MP comme le prévoit l'article 48 LcEaux. Le commentaire sur cette disposition légale figurant dans le message du Conseil d'Etat du 5 septembre 2012 mentionne d'ailleurs que *"Il est indispensable d'octroyer au service la qualité de partie à la procédure, à l'instar de plusieurs cantons, afin de lui permettre de pouvoir s'opposer à une décision de classement injustifiée ou à l'absence de toute décision, situations malheureusement déjà survenues. Le service doit également être informé sur le suivi de l'instruction et de la procédure suivie par le juge."* Le SAJMTE a appuyé le SEN dans son recours tout en attirant son attention sur les faibles chances de succès de cette procédure. Ce recours ultime avait pour principal but de clarifier la portée de l'art. 48 al. 1 LcEaux, respectivement la possibilité de recourir dont dispose le SEN contre les ordonnances pénales délivrées par le Ministère public.

En date du 1^{er} avril 2020, le Tribunal fédéral a également rejeté le recours formé par le SEN. Selon la plus haute instance juridique, seul le Ministère public a la qualité pour recourir.

Ces deux arrêts du Tribunal fédéral ont définitivement clarifié la situation selon laquelle le rôle du SEN se limite à dénoncer ces délits devant le Ministère public.

En attente de jugement sur le fond de l'affaire

Procédures 2C_246/2020 - Cas no 7

Suite à plusieurs non-conformités (notamment non-respect des normes en matière de protection contre les incendies), le SEN a prononcé le 23 mars 2017 une décision d'annulation d'une autorisation d'exploiter une installation d'élimination des déchets. Parallèlement, l'Office cantonal du feu a rendu une décision d'interdiction d'exploiter en date du 5 avril 2017. Ces deux décisions qui prévoyaient le retrait de l'effet suspensif en cas de recours ont fait l'objet d'un recours qui a été successivement rejeté par le Conseil d'Etat et le Tribunal cantonal. Toutefois, en date du 18 mai 2020, le Tribunal fédéral a annulé la décision du Tribunal cantonal et admis le recours de l'entreprise d'élimination des déchets. L'effet suspensif retiré par décision du SEN (23 mars 2017) et de l'Office cantonal du feu (5 avril 2017) a donc été rétabli.

En ce qui concerne le fond, l'affaire est toujours pendante auprès du Tribunal cantonal, leur arrêt du 18 février 2020 ne tranchant que la question de l'effet suspensif.

SAJMTE pas partie prenante à la procédure

Procédure S1 17 28 – Cas no 4

La responsabilité du SAJMTE dans l'acquittement de la société dénoncée ne nous semble pas engagée, la procédure ayant été dirigée par le Ministère public.

4 EXAMEN DU PREAVIS TRONQUE DU SEN POUR LA MA RONQUOZ DU PROJET R3

Par courrier du 15 juillet 2019, l'ancien chef du SEN, a transmis à l'IF un rapport intitulé "Dysfonctionnements du DMTE – Manipulation par le DMTE des réponses du SEN au GC et à la COGEST ainsi que des préavis du SEN sur les dossiers de la correction du Rhône" (12 juillet 2019).

Dans ce rapport, il est notamment mis en avant un conflit d'intérêts en lien avec le projet R3 pour lequel des préavis du SEN (parties traitant des risques réels pour la nappe phréatique) auraient été amputés par le SAJ afin de ne pas compliquer par la suite le déroulement d'une procédure d'approbation de plans.

En complément à l'analyse effectuée par la COGEST dont les constats notamment en lien avec les possibles conflits d'intérêts figurent au point 4.4 dans son rapport sur "les « dysfonctionnements » au Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement" (22 décembre 2020), nous apportons un complément d'information pour préciser dans quel contexte le préavis du SEN concernant la mesure anticipée Ronquoz n'a pas été intégralement repris dans le projet de décision du 8 mai 2019 soumis au Conseil d'Etat.

En préambule, il convient de préciser que les charges et conditions figurant dans le préavis précité ont été formulées par le SEN dans le cadre de l'instruction formelle du dossier après sa mise à l'enquête publique.

Le SAJMTE nous a confirmé que le projet de décision du 8 mai 2019 soumis au Conseil d'Etat concernant la MA Ronquoz ne reprenait pas l'intégralité des charges et conditions fixées par le SEN en date du 21 juillet 2017 (avec demande de compléments) et du 24 avril 2018.

Le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité d'approbation des plans d'aménagement des cours d'eau, a délégué au SAJMTE le rôle, les tâches mais également les responsabilités de mener et d'instruire, en son nom, les procédures d'aménagement des cours d'eau.

Comme tout organe d'instruction, le SAJMTE procède à l'examen des différents préavis et vérifie que :

- ces derniers ne soient pas contradictoires entre eux,
- ces préavis n'outrepassent pas leur champ de compétence en empiétant sur la compétence d'un autre service ou office,
- les éventuelles charges et conditions fixées dans leur préavis ont un lien direct avec la procédure en cours.

Lorsque des intérêts divergents sont identifiés, l'organe d'instruction tente de les concilier et, si ce n'est pas le cas, propose une pesée d'intérêts au Conseil d'Etat (principe de la coordination des procédures et pesée des intérêts, art. 34 et 356 LcACE).

Dès lors, le SAJMTE, dans le cadre de ses prérogatives, et d'un commun accord avec le collaborateur du SEN en charge des préavis, n'a pas repris les charges et conditions litigieuses dans le projet de décision de la mesure anticipée Ronquoz proposée au Conseil d'Etat pour approbation. A noter qu'une condition fixée par le Service de la chasse, de la pêche et de la faune relative à la responsabilité en cas de mortalité piscicole n'a également pas été reprise dans le projet de décision soumis au Conseil d'Etat.

Selon le SAJMTE, les charges et conditions qui n'ont pas été reprises dans la décision d'approbation des plans n'étaient pas en lien direct avec le projet faisant l'objet de la consultation. Ces conditions se voulaient très générales et auraient dû faire l'objet d'une discussion spécifique entre le SEN et l'OCCR3, hors de la procédure d'instruction du dossier de la MA Ronquoz.

En conséquence, une séance a été fixée le 3 mai 2018 entre les juristes du SAJMTE (car des conditions similaires avaient été rendues par le SEN dans le cadre de la MA Fully) et le collaborateur du SEN responsable des préavis afin de discuter des points litigieux. Suite à cette discussion, le SAJMTE nous a indiqué que, de concert avec le collaborateur du SEN, il a été convenu de ne pas reprendre les conditions et charges ne concernant pas directement la MA Ronquoz.

Renseignement pris auprès du SEN, ce dernier nous a indiqué en date du 8 avril 2022 que son collaborateur a été informé lors de ladite séance que des conditions non spécifiques au projet ne pouvaient être intégrées dans la décision d'approbation. A ce sujet, il n'a pas soulevé d'objection.

Partant, sous réserve de celles ayant fait l'objet des discussions précitées, les charges et conditions figurant dans le préavis du SEN ont été reprises dans la décision d'approbation des plans.

5 APPUI JURIDIQUE DU SAJMTE AU SEN (ENLISEMENT DE DOSSIERS JURIDIQUES NON TRAITES)

Dans la note intitulée "Soutien juridique du SEN - Proposition d'amélioration" datée du 25 mai 2019 et adressée au chef du DMTE par l'ancien chef du SEN (dont une copie a été transmise à l'IF le 3 juillet 2019 et au Conseil d'Etat le 8 août 2019), il est fait état d'un manque de soutien juridique par le SAJMTE conduisant au dépassement du délai de traitement voire au blocage de certains dossiers avec les risques financiers que cela implique.

Plus concrètement, le rapport adressé le 19 mai 2019 au chef du DMTE et à celui du SAJMTE par l'ancien chef du SEN (dont une copie a été transmise à l'IF) précise que *"aujourd'hui ce sont 77 dossiers qui sont en attente au SEN avec évidemment des dossiers dont le traitement est normal"*.

Finalement, dans le rapport daté du 2 juillet 2019 transmis à l'IF par l'ancien chef du SEN, il est constaté un immense enlèvement des dossiers juridiques non traités par le SAJMTE.

Compte tenu de ce qui précède, nous avons demandé au SEN de nous dresser un état de situation des dossiers en attente de traitement de la part du SAJMTE.

A ce sujet, la cheffe du SEN nous a indiqué en date du 8 avril 2022 que, dans l'intervalle, la durée de traitement des dossiers s'était nettement améliorée. Du point de vue du SEN, la collaboration entre les deux services fonctionne aujourd'hui à satisfaction. Selon la cheffe du SEN, il n'y a plus de tension au niveau de la direction. Le seul point soulevé par le SEN concerne la difficulté pour le SAJMTE de trouver des collaborateurs juridiques. Il y a certes une stabilité au niveau de sa direction avec la mise en place de la nouvelle organisation au sein du SAJMTE, ce qui par ailleurs se répercute positivement sur le suivi des dossiers. Toutefois, le SEN constate qu'il y a beaucoup de départs et d'arrivées au niveau des juristes qui collaborent directement sur les dossiers du SEN. Cela a pour conséquence que les deux services doivent former régulièrement de nouveaux collaborateurs sans pour autant impacter la qualité de traitement des affaires courantes.

En conclusion, le SEN nous a confirmé que les dossiers avec un impératif juridique sont traités dans les délais par le SAJMTE et que, en ce qui concerne les autres dossiers, il n'y a pas, aujourd'hui, de blocage de sa part.

6 SUIVI DES DOSSIERS

Nous présentons ci-après les développements qu'ont connus 3 dossiers depuis leur traitement dans notre 1^{er} rapport intermédiaire déposé le 13 janvier 2020.

6.1. Garantie bancaire

Cette question a été examinée en détail par Mme la Prof. Favre dans son avis de droit daté du 27 décembre 2019 qui a été résumé dans le 1^{er} rapport intermédiaire de l'IF.

Pour rappel, un mécanisme de garantie à plusieurs niveaux a été instauré en 2010 afin de préserver les intérêts du canton et de communes. Le mécanisme précité comprenait notamment une garantie bancaire destinée à couvrir, en cas de défaillance de la société X, les coûts de l'assainissement de certaines parcelles de tiers qui contiendraient des déchets provenant de l'industrie de l'aluminium.

Compte tenu de l'échéance fixée à juillet 2020 d'une partie des parcelles couverte par la garantie précitée, le courrier de l'ancien chef du SEN daté du 24 juin 2019 alertait le chef du SAJMTE sur le risque de perte imminente de la garantie de CHF ##.

Dans son avis de droit, Mme la Prof. Favre avait notamment relevé que les garanties financières avaient été particulièrement bien étudiées et négociées en ajoutant que, dans le cas particulier, on ne pouvait en aucun cas parler de mise en péril de la situation financière des collectivités publiques.

En effet, en date du 20 novembre 2019, la société X s'était engagée à ce que la garantie bancaire citée en référence, arrivant à échéance en juillet 2020, soit désormais renouvelée de cinq ans en cinq ans tant pour les sites figurant à l'annexe I que pour ceux mentionnés à l'annexe II.

Il ressort de nos contrôles que, conformément à son engagement, la société X a remis au SEN une nouvelle garantie bancaire émise le 18 février 2020 par un établissement bancaire suisse aux conditions précitées.

6.2. Assainissement des installations recevant du feu ou des fumées qui sont non conformes

Pour rappel, dans notre 1^{er} rapport intermédiaire, nous faisons état du fait que près de 1'400 installations de chauffage non conformes devaient faire l'objet d'un assainissement. Pour les cas les plus anciens, le délai accordé par le SEN pour réaliser les travaux était échu depuis 2011.

Faute de pouvoir disposer d'une base de données à jour des installations de chauffage à assainir, le SEN a sollicité l'aide de la branche des ramoneurs pour vérifier la situation de ces quelques 1'400 installations et s'assurer de la prise en compte des travaux d'assainissement qui auraient été effectués entretemps.

Le SEN nous a indiqué en date du 8 avril 2022 qu'il reste à ce jour encore 840 cas à traiter. La majorité des cas traités dans l'intervalle concerne des installations pour lesquelles la branche des ramoneurs a attesté, dans le cadre de leurs contrôles périodiques, que des assainissements avaient été réalisés.

Les suites administratives données par le SEN, souvent avec le soutien du SAJMTE, (rappels, ultimes sommations et ordonnances pénales) ont également abouti à la régularisation de dossiers. L'avancement de ces procédures est toutefois qualifié de fastidieux par le SEN au vu des retours donnés par les détenteurs des installations nécessitant un assainissement et des ressources nécessaires au traitement de ces dossiers. En accord avec le SAJMTE, une étape de rappel du délai avec menace d'ordonnance pénale a été introduite. L'étape de l'ultime sommation et ordonnance pénale a été maintenue. Elle est appliquée si le rappel reste sans réponse ou si l'installation est confirmée comme étant non assainie.

En ce qui concerne le délai accordé jusqu'au 1^{er} septembre 2020 pour permettre à l'ancien chef du DMTE, M. Jacques Melly, d'effectuer des travaux d'assainissement, le SEN nous a indiqué, en date du 30 novembre 2020, que M. Melly n'était pas au courant de la non-conformité de la chaudière de la maison qu'il avait acquise.

Il s'avère que, dans le cadre d'une transaction immobilière (acte de vente), l'acquéreur est rendu par exemple attentif à ses obligations en matière de contrôle des installations électriques (OIBT) ou en matière de couverture d'assurance (art. 54 LCA). Toutefois, le fait qu'une installation de chauffage nécessite un assainissement ne fait pas partie des clauses obligatoires devant figurer dans un acte de vente.

Dans le cas de l'ancien chef du DMTE, il ressort que la transaction immobilière a eu lieu au courant de l'année 2015. Ce n'est qu'en date du 17 avril 2019 que le SEN lui a adressé un rappel pour l'informer officiellement qu'en date du 27 juin 2006 le DMTE avait rendu une décision ordonnant l'assainissement de son installation de chauffage et que le délai pour le faire était échu.

Avant cette relance du SEN, nous ne disposons d'aucun élément démontrant que M. Melly avait été informé des délais fixés au précédent propriétaire pour remplacer l'installation de chauffage et qu'il n'avait pas donné suite à cette obligation légale.

Dès lors, par courrier du 15 mai 2019 et ainsi un mois après le courrier du SEN, M. Melly a demandé une prolongation de délai compte tenu du fait qu'il ignorait le délai d'assainissement du chauffage notifié à l'ancien propriétaire en 2006.

Par courrier du 27 août 2019, le SEN a accepté d'accorder un délai échéant au 1^{er} septembre 2020 afin que l'assainissement puisse se réaliser dans les meilleures conditions (étude, devis, travaux, ...) compte tenu du fait que le bâtiment est occupé par des locataires. Finalement, la mise en service de la nouvelle installation de chauffage a eu lieu le 10 juillet 2020 comme l'indique la copie du test de combustion que nous a remis le SEN.

En ce qui concerne le délai accordé à M. Melly, le SEN estime qu'après l'envoi de rappels du délai avec menace d'ordonnance pénale aux autres propriétaires d'installations de chauffage à assainir (840 cas encore à traiter), de nombreux cas similaires à celui de l'ancien chef du DMTE vont se manifester pour demander une prolongation.

Le SEN nous a confirmé avoir traité 9 cas de manière similaire à celui de M. Melly. Les installations concernées ont été assainies approximativement 6 mois après l'envoi des ultimes rappels.

Tout en étant conscient que les délais d'assainissement fixés dans l'OPair sont dépassés pour les 840 cas recensés, le SEN nous a indiqué que des nouvelles demandes de prolongation seront examinées de cas en cas.

6.3. Assainissement des installations de tir

L'annexe 1 au courrier du 8 août 2019 adressé au Conseil d'Etat par l'ancien chef du SEN met en évidence la situation des sites pollués et notamment celle des stands de tir en indiquant "*ces dossiers sont autant de bombes à retardement, car ils représentent des centaines de millions de risques pour les collectivités publiques*".

Le rapport daté du 2 juillet 2019 adressé à l'Inspection cantonale des finances par l'ancien chef du SEN revient notamment sur le cas des stands de tir en mentionnant que ces derniers "*doivent être assainis d'ici fin 2020 pour toucher la subvention fédérale (~90 en Valais dont la plupart intercommunaux avec des coûts qui peuvent atteindre plusieurs millions)*".

Dès lors, dans notre 1^{er} rapport intermédiaire, nous avons examiné dans quelle mesure le canton courrait un risque financier en cas de non-respect des conditions fixées par la Confédération pour sa participation financière aux coûts d'investigation, de surveillance et d'assainissement des stands de tir pollués.

Lors de la séance du 19 septembre 2019 entre la direction de l'OFEV et de l'IF, l'Office fédéral nous a confirmé que l'octroi des subventions fédérales perdurera au-delà du 31 décembre 2020 pour autant que certaines mesures soient prises (par ex. renonciation à des tirs ou aménagement de capteurs à balles et mise à l'inventaire des stands à assainir). En octobre 2019, 259 buttes de tir figuraient au cadastre des sites pollués.

Le SEN nous a indiqué le 11 avril 2022 que le cadastre des sites pollués est un outil dynamique en perpétuelle évolution. Il a pour objectif principal de définir les objectifs environnementaux et les mesures à mener (investigations, surveillances, assainissements). Par contre, il est peu adapté au suivi historique et à l'analyse de l'évolution du statut des sites tel que demandé par l'IF.

De manière générale, l'évolution des statuts OSites, selon le modèle minimal de données de la Confédération, s'évalue de la manière suivante :

Statut du site selon l'OSites	Octobre 2019	Janvier 2020	Novembre 2020	Avril 2022
Pas d'atteinte nuisible ou incommode ¹	48	51	53	49
Ne nécessitent aucune mesure (sites investigués)	32	37	44	55
Nécessitent une investigation	33	19	25	20
Nécessitent un assainissement	115	115	93	85
Assainis	31	32	40	52
Nombre de buttes de tir	259	254	255	261

¹Nécessitent une investigation qu'en cas de projet de construction

En ce qui concerne les conditions fixées par la Confédération pour l'obtention de subventions fédérales, le SEN, en collaboration avec les officiers fédéraux de tir et avec l'Office cantonal des affaires militaires, contrôle qu'aucun déchet (par ex. munition en plomb) ne soit tiré dans le sol depuis le 31 décembre 2020.

Selon les informations communiquées par le SEN en date du 11 avril 2022, "*actuellement, le risque de perte de subventions fédérales est mis en évidence pour un unique cas. Il est peu probable que d'autres cas surviennent, toutefois, nous ne pouvons exclure d'autres exceptions isolées, car un contrôle exhaustif et continu de l'activité de chaque stand ne peut être appliqué*".

Il s'avère que, pour l'unique cas avec une perte potentielle du financement fédéral, la commune concernée et la société de tir ont été mal conseillées par un de leur mandataire. Ils ont pensé que les activités de tir pouvaient continuer comme de coutume sans considérer l'implication d'une perte de l'indemnité de 40% versée par la Confédération via le fonds OTAS (Ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés).

Actuellement, le SEN, en collaboration avec le SAJMTE, examine les possibilités de pouvoir récupérer ce financement fédéral. In fine, il appartiendra à l'OFEV de trancher.

L'impact financier découlant de la perte potentielle de l'indemnité OTAS a été estimé à CHF 500'000.00 par le SEN car il s'agit d'un cas d'assainissement onéreux (pollution diffuse et situation complexe liée à une zone d'éboulis).

Cette perte de financement fédéral a pour conséquence d'augmenter le total des coûts résiduels (soit après la participation éventuelle de la société de tir) supportés à raison de 60% par la commune et de 40% par le canton (art. 48 LcPE).

Toutefois, la question de la répartition de la perte du financement fédéral entre la commune et le canton n'est pas définie dans l'article 48 LcPE. En tenant compte de la clé de répartition précitée de 60/40 et pour autant que la société de tir n'ait pas été appelée à contribution, le montant à charge de la commune et du canton s'élèverait à respectivement CHF 300'000.00 et CHF 200'000.00.

7 CONSIDERATIONS FINALES

Le DMTE en tant que département de tutelle pour l'environnement, le projet R3 et le Service administratif et juridique, a été invité à prendre position sur ce rapport final y.c. le rapport d'expertise du Bureau Jäckli Geologie AG à Zurich. La prise de position signée par le chef du DMTE en date du 29 avril 2022 figure en annexe 2 du présent rapport.

Nous transmettons un exemplaire du présent rapport et de ses annexes dont l'expertise du Bureau Jäckli Geologie AG à Zurich au Ministère public en complément des documents dont il dispose déjà au sujet des dénonciations effectuées par l'ancien chef du SEN.

Conformément aux dispositions des articles 50 LGCAF et 11 du règlement concernant l'Inspection cantonale des finances, le Conseil d'Etat peut formuler ses observations sur le contenu du présent rapport dans un délai de 30 jours.

Nous délivrons le présent rapport en toute bonne foi sur la base des documents qui nous ont été communiqués. Nous spécifions bien n'avoir procédé à aucun contrôle autre que ceux expressément mentionnés. Nous faisons les réserves d'usage pour le cas où certains faits ou documents susceptibles de modifier nos appréciations n'auraient pas été portés à notre connaissance.

Le chef de service :



Peter Schnyder

Le chef de section :



Blaise Rey

8 DISTRIBUTION

- 7 ex. : Conseil d'Etat du Canton du Valais, par la Chancellerie
- 1 ex. : Office central du Ministère public
- 1 ex. : Commission des finances du Grand Conseil, par son président
- 1 ex. : Commission de gestion du Grand Conseil, par sa présidente
- 1 ex. : Service parlementaire (à disposition des membres de la Cofi et de la Cogest)
- 1 ex. : Inspection cantonale des finances

ANNEXE 1

- Expertise du Bureau Jäckli Geologie AG à Zürich

ANNEXE 2

- Prise de position du chef du DMTE du 29 avril 2022

ANNEXE 3 : ABREVIATIONS

- ATF Arrêt du Tribunal fédéral
- CHYN Centre d'hydrogéologie et de géothermie de l'Université de Neuchâtel
- COGEST Commission de gestion
- CSEN Chef du Service de l'environnement
- DMTE Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement
- EIE Etude d'impact sur l'environnement
- FB Filterbrunnen
- GC Grand Conseil
- GI Institut géotechnique de Berne
- IF Inspection des finances
- MA Mesure anticipée (dans le cadre du projet R3)
- MP Ministère public
- MP Mesure prioritaire (dans le cadre du projet R3)
- OCCR3 Office cantonal de la construction du Rhône
- OCRN Office de construction des routes nationales
- OFEV Office fédéral de l'environnement
- OFROU Office fédéral des routes
- OP Ordonnance pénale
- RIE Rapport d'impact sur l'environnement
- SAJMTE Service administratif et juridique du Département de la mobilité du territoire et de l'environnement
- SEN Service de l'environnement
- SPCR Service de la protection contre les crues du Rhône
- SPE Service de la protection de l'environnement

ANNEXE 4 : GLOSSAIRE

- Projet R3 Projet de la 3^{ème} correction du Rhône
- Projet A9 Projet de la construction de l'autoroute A9
- Zone de protection Au Secteurs particulièrement menacés qui comprennent des réserves d'eaux souterraines exploitables ainsi que des zones attenantes nécessaires à assurer leur protection

ANNEXE 5 : BASES LEGALES

- LCA Loi fédérale sur le contrat d'assurance
- LcACE Loi sur l'aménagement des cours d'eau
- LcEaux Loi sur la protection des eaux
- LcPE Loi sur la protection de l'environnement
- LEaux Loi fédérale sur la protection des eaux
- LIPDA Loi sur l'information, la protection des données et l'archivage
- LPE Loi fédérale sur la protection de l'environnement
- OIBT Ordonnance sur les installations électriques à basse tension
- Osites Ordonnance sur l'assainissement des sites pollués
- OTAS Ordonnance relative à la taxe pour l'assainissement des sites contaminés