



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Inspection cantonale des finances

Kantonales Finanzinspektorat

SEN - 1^{er} rapport intermédiaire du 13 janvier 2020

bre-cbc/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,
M. Joël Rossier**

1^{er} rapport intermédiaire au 13 janvier 2020

Rapports 2019 / no 55

Table des matières

	Page
1 INTRODUCTION	1
1.1 Bases légales.....	1
1.2 Spécification du mandat – Recours à une experte externe	1
1.3 Généralités	2
1.4 Traitement des informations transmises à l'Inspection des finances	2
2 PLAN DE TRAVAIL	3
3 RESUME DE L'AVIS DE DROIT DU 27 DÉCEMBRE 2019 DE MME LA PROF. ANNE-CHRISTINE FAVRE	4
4 FACTURATION DES PRESTATIONS RÉALISÉES PAR LE SEN POUR L'OFFICE DE CONSTRUCTION DES ROUTES NATIONALES (OCRN)	12
5 ÉCHÉANCE DES SUBVENTIONS FEDERALES EN MATIÈRE DE STANDS DE TIR	14
6 ASSAINISSEMENT DES INSTALLATIONS RECEVANT DU FEU OU DES FUMÉES	15
7 MOYENS MIS EN ŒUVRE AU NIVEAU DES RESSOURCES HUMAINES PAR LE DÉPARTEMENT	16
7.1 Organigramme et effectif du SEN	16
8 DÉCISION DU CONSEIL D'ETAT DU 17 AVRIL 2019 (No réf. 2019.01539)	18
9 CONCLUSIONS.....	20
10 ANNEXES.....	24
11 DISTRIBUTION.....	24

1 INTRODUCTION

1.1 Bases légales

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

1.2 Spécification du mandat – Recours à une experte externe

Par ses décisions des 14 et 21 août 2019, le Conseil d'Etat a mandaté l'Inspection des finances 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.

Le présent rapport répond également à des demandes d'analyse de la COGEST adressées le 4 septembre 2019 à l'Inspection des finances.

L'analyse porte par ailleurs sur des documents que M. Rossier a remis à l'Inspection des finances par lettres recommandées des 24 juin et 3 juillet 2019.

Il sied de relever que, dans son courrier recommandé adressé le 19 août 2019 au Conseil d'Etat, M. Rossier a précisé que « *Finally, le soussigné tient à préciser que tout ce qui a été rédigé dans sa prise de position exigée par le CE et ses lettres aux autorités de surveillance ne font que présenter les faits selon les éléments portés sa connaissance, en toute bonne foi, dans le respect du secret de fonction et dans le but d'améliorer l'exécution du droit environnemental en Valais ; aucune attaque personnelle n'a été intentionnellement écrite, et si des faits ont été mal rapportés, il s'engage à reconnaître ses erreurs potentielles* » (sic).

De plus, dans son courriel du 19 juillet 2019, M. Rossier signale que « *Aussi, il importe de bien vérifier les faits déposés avant une quelconque publication, car il se peut que des erreurs y soit décrites, bien involontairement le cas échéant.* » (sic).

Pour assumer ce mandat, nous avons fait appel à une experte externe hors canton et reconnue en la matière, soit **Mme la Professeure Anne-Christine Favre**, pour qu'elle analyse les aspects juridiques environnementaux des documents déposés par M. Rossier et qu'elle apprécie s'il existe des situations à risque justifiant des mesures particulières.

Mme la Prof. Anne-Christine Favre, docteure en droit et avocate, est **professeur ordinaire en droit de l'environnement et droit administratif à la Faculté de droit et de Géosciences de l'Université de Lausanne ainsi qu'à l'EPFL**. Elle est également directrice du Centre de droit public à l'Université de Lausanne et membre de divers comités de revues (Droit de l'environnement dans la pratique, à Zurich, Revue de droit administratif et fiscal, à Lausanne). Ses principaux axes de recherche sont notamment le droit de l'environnement (principes, gestion des atteintes, imputation des risques, responsabilité) et le droit administratif (responsabilité de l'Etat).

L'avis de droit du 27 décembre 2019 de Mme la Prof. Anne-Christine Favre se trouve à l'annexe 1 et un résumé figure sous point 3 du présent rapport.

Nous allons développer les points suivants qui sont traités dans l'avis de droit :

- la facturation entre le Service de l'environnement (SEN) et l'Office de construction des routes nationales (OCRN) en relation avec des sites contaminés ;
- la question de l'échéance des subventions en matière de stands de tir ;
- le modèle pour une ordonnance pénale en cas de non-respect des délais d'assainissement de chauffages.

De plus, les points énumérés ci-après font l'objet d'un examen dans le présent rapport :

- l'évolution des postes autorisés à l'organigramme du SEN entre 2014 et 2019 ;
- le traitement de la décision du Conseil d'Etat du 17 avril 2019 ;
- la portée et le renouvellement de la garantie financière de Fr. xx mio pour les parcelles polluées de tiers dans l'héritage de la société X.

Ce rapport présente une 1^{ère} situation intermédiaire de notre analyse des points susmentionnés. Nous poursuivrons nos investigations et déposerons au fur et à mesure des rapports intermédiaires en fonction de l'avancement de nos travaux.

Durant cette première phase de nos investigations, les instances concernées n'ont pas été sollicitées pour une prise de position sur le contenu de ce rapport intermédiaire. A ce stade, notre analyse se base sur des documents écrits de M. Rossier qui ont été portés à la connaissance du Conseil d'Etat, de la Commission de gestion et de notre service, sur l'avis de droit du 27 décembre 2019 de Mme la Prof. Anne-Christine Favre ainsi que sur des justificatifs demandés en cours de mandat.

Dans la mesure où cela s'est avéré nécessaire, nous avons interpellé les instances concernées pour nous fournir les justificatifs dont nous avons besoin pour vérifier les allégations de M. Joël Rossier. Nous déciderons au fur et à mesure de l'évolution de nos travaux des interlocuteurs qu'il conviendra d'auditionner.

1.3 Généralités

M. Joël Rossier a été nommé et promu par décision du Conseil d'Etat du 31 août 2016 au poste de chef du Service de la protection de l'environnement (ancienne dénomination). Il est entré en fonction le 1^{er} décembre 2016. Auparavant, il occupait le poste de chimiste cantonal adjoint auprès du Service de la consommation et des affaires vétérinaires.

Le 17 juin 2019, il a donné sa démission en tant que chef du Service de l'environnement (SEN). Le Conseil d'Etat l'a acceptée en séance du 29 juin 2019 en précisant que les rapports de service se poursuivront ordinairement (100%) jusqu'au 31 août 2019, puis à 50% du 1^{er} septembre au 31 octobre 2019.

Le 24 juin 2019, M. Rossier a adressé une lettre recommandée au chef du Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (DMTE) avec copie à l'Inspection des finances. Dans ce courrier, M. Rossier évoque un enjeu financier et une perte probable d'une garantie financière de plusieurs millions de francs.

Par courrier recommandé du 3 juillet 2019, intitulé « Danger pour l'exécution du droit environnemental en Valais », M. Rossier a transmis à l'Inspection des finances 14 documents.

Le 8 août 2019 et puis par des compléments des 9, 10, 11, 12, 13, 18, 19, 20 et 21 août 2019, M. Rossier a adressé au Conseil d'Etat 5 lettres sous pli recommandé et 5 lettres par e-mail avec toute une série de documents et de rapports en annexe. Ces divers envois font suite au courrier du 2 août 2019 par lequel le Conseil d'Etat l'informait que les reproches exprimés par ce dernier auprès de tiers concernant certains collègues et son chef de Département laissaient à penser que la relation de confiance nécessaire à de sains rapports de travail était ébréchée. Dès lors, elle ne lui semblait plus suffisante pour permettre une fin harmonieuse des rapports de service et qu'il envisageait ainsi de le libérer de son obligation de travailler jusqu'à l'échéance déjà prévue des rapports de service au 31 octobre 2019.

La décision formelle de libérer M. Rossier a été prise par le Conseil d'Etat en séance du 28 août 2019.

1.4 Traitement 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 M. Rossier.

2 PLAN DE TRAVAIL

- Analyse des 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 du 3 juillet 2019 à l'Inspection des finances ;
- Octroi d'un mandat à Mme la Prof. Anne-Christine Favre et prise de connaissance de son avis de droit daté du 27 décembre 2019 ;
- Analyse du suivi du renouvellement de la garantie financière de Fr. xx mio (montant anonymisé) par le DMTE suite à la lettre recommandée du 24 juin 2019 et ses annexes adressées par M. Rossier au chef du Service administratif et juridique du DMTE (SAJMTE) avec copie à l'Inspection des finances annonçant la perte probable de ladite garantie ;
- Analyse de l'évolution des postes autorisés à l'organigramme du SEN entre 2014 et 2019 ;
- Contrôle de la procédure pour la présentation, l'approbation et la distribution des décisions du Conseil d'Etat et plus particulièrement celles concernant la séance du 17 avril 2019 ;
- Prise de connaissance du rapport du 30 septembre 2019 établi par la Révision interne de l'OFROU suite à son audit traitant de la conformité et de la régularité des décomptes des charges salariales et frais administratifs du personnel cantonal pour les années 2016, 2017 et 2018 portant sur l'achèvement du réseau des routes nationales ;
- Analyse de la procédure mise en place par le SEN pour les installations non conformes recevant du feu ou des fumées ;
- Analyse des aides accordées par la Confédération et le canton pour l'assainissement des buttes des stands de tir.

3 RESUME DE L'AVIS DE DROIT DU 27 DÉCEMBRE 2019 DE MME LA PROF. ANNE-CHRISTINE FAVRE

Rappel du mandat

En date du 1^{er} octobre 2019, Mme la Prof. Anne-Christine Favre a été mandatée par l'IF pour effectuer une analyse juridique environnementale des différentes pièces et correspondances ainsi que leurs annexes déposées au Conseil d'Etat et à l'IF, par M. Joël Rossier, suite à sa démission de son poste de chef du Service de l'environnement (SEN) de l'Etat du Valais.

In fine, le mandat consistait à répondre à la question suivante : existe-t-il des situations à risque justifiant des mesures particulières ?

Les principaux points de l'avis de droit de Mme la Prof. Anne-Christine Favre sont repris ci-dessous de manière résumée, la version intégrale du document précité étant disponible en annexe du présent rapport (cf. annexe no 1). La numérotation ci-après en chiffres romains reprend celle de l'avis de droit.

II. Assainissements selon la législation sur les sites contaminés (rapport du 2 juillet 2019 à l'Inspection cantonale des finances et lettre du 8 août 2019 au Conseil d'Etat avec ses compléments des 9, 10, 11, 12, 13, 18, 19, 20 et 21 août 2019)

A) Les principaux sites contaminés

Selon Mme la Prof. Favre, M. Rossier considère que 4 situations liées à l'exploitation de la Lonza nécessitent un suivi du Département du point de vue de l'Osites (Ordonnance fédérale sur l'assainissement des sites pollués), à savoir :

- zone habitée : plus de 200 parcelles à assainir, 1'400 personnes vivant sur ces terres, 650 copropriétaires ;
- zone agricole : 300 hectares à investiguer avec une estimation actuelle d'environ 30 ha à assainir ;
- décharge de Gamsenried : environ 60 tonnes de mercure distribuées dans 1.5 million de m³ de décharge ;
- Grossgrundkanal : environ 11 km linéaires.

En rapport avec cette situation, M. Rossier fait valoir différents griefs.

B) Examen des griefs

B1) Les moyens à mettre en œuvre en matière de sites contaminés : remarques générales

Les obligations à charge de l'autorité en matière de sites contaminés sont essentiellement des **obligations de moyens**. Il s'agit de s'assurer que les mesures proportionnées et adéquates sont mises en œuvre afin d'assurer que les assainissements (à charge des pollueurs) puissent se faire dans des délais raisonnables.

Mme la Prof. Favre conclut sur cette thématique que l'autorité dispose d'un **pouvoir d'appréciation** quant aux mesures à prendre dans une situation de contamination. Elle doit toutefois veiller à **garantir la meilleure prévention** contre un **danger concret** et donc, dans une telle hypothèse, engager les moyens (mesures, ressources humaines) adéquats. La question de la légalité des mesures prises dans telle ou telle situation concrète lorsque des polluants d'un site contaminé infiltrent les eaux souterraines est traitée sous le point B4.

COMPLÉMENT DE L'IF

En ce qui concerne la question liée aux moyens à mettre en œuvre du point de vue des ressources humaines, nous présentons au point 7 du présent rapport l'évolution de l'effectif du SEN depuis 2014.

B2) La facturation entre le SEN et l'OCRN en relation avec les sites contaminés

S'agissant de la prise en charge des surcoûts liés à l'enlèvement du mercure sur le tracé de l'A9, M. Rossier évoque un audit du 17 juin 2019 de la Révision interne de l'OFROU et des divergences avec l'OCRN en relation avec la refacturation des heures faites par les collaborateurs du SEN.

Ce point ne relevant pas strictement de la question juridique, Mme la Prof. Favre n'a pas approché plus en avant ce point. **Elle relève toutefois que le procédé de facturation de l'OCRN a été jugé, dans l'ensemble, correct ; les conclusions de cet audit¹ montrent toutefois que le reporting et la facturation des prestations fournies par le personnel cantonal des services (autres que l'OCRN) à l'achèvement du réseau ne correspondent pas toujours aux instructions administratives d'achèvement du réseau.** Un montant net d'un total de Fr. 134'225.00, dont Fr. 26'651.00 concernent le SEN, a été facturé en trop au compte des routes nationales au gré d'erreurs ou incorrections diverses.

COMPLÉMENT DE L'IF.

M. Rossier ayant dénoncé une fausse déclaration du SEN quant au décompte d'heures faites en 2018 par ses collaborateurs en faveur de l'OCRN, cette question a fait l'objet d'un examen par l'IF dont le résultat est développé sous point 4 du présent rapport.

B3) Perte imminente de la garantie financière de Fr. xx mios pour les parcelles polluées de tiers dans l'héritage de la société X

Pour des raisons de confidentialité, le montant de la garantie financière et les noms des sociétés sont anonymisés dans le présent rapport et dans l'avis de droit de Mme la Prof. Favre.

En juin 2010, plusieurs sociétés, l'Etat du Valais et différentes communes ont signé une convention sur le transfert des obligations environnementales destinées à couvrir les risques de défaillance des successeurs de la société X quant aux coûts engendrés par les frais d'assainissement sur le site d'exploitation de cette ancienne entreprise.

Dite convention est destinée à préserver la collectivité publique (canton et communes) de l'éventuelle insolvabilité des perturbateurs auxquels des obligations d'investigation et d'assainissement sont imparties de par la législation sur la protection contre les sites contaminés.

Mme la Prof. Favre constate que la convention précitée a pris en compte au mieux les risques d'insolvabilité liés aux coûts extraordinaires d'un tel assainissement. En effet, les collectivités publiques disposent de plusieurs niveaux de garantie dans ce dossier.

Conformément à l'article 15 de la convention de juin 2010, la société B a remis une garantie bancaire à première demande d'un montant de Fr. xx mios. La durée de validité de cette garantie est limitée à 5 ans, renouvelable de manière différenciée selon les sites concernés. Pour les sites figurant à l'annexe I de la convention, le renouvellement de la garantie est automatique de 5 ans en 5 ans. Pour ceux figurant à l'annexe II, le renouvellement de cette garantie n'était prévu que pour 5 ans de telle sorte qu'elle pourrait s'éteindre en juin 2020.

En lien avec cette échéance fixée à juin 2020, M. Rossier a dénoncé le risque de perte de la garantie financière de Fr. xx mios liée à la convention de juin 2010.

Suite aux démarches qui avaient été prises par le DMTE, la société B a confirmé par courrier du 20 novembre 2019 que la garantie bancaire peut être prolongée, en temps utile, de 5 ans en 5 ans tant pour les sites figurant sur l'annexe I que pour ceux figurant à l'annexe II.

Mme la Prof. Favre constate que cet avenant à la convention clôt ainsi le débat.

Par ailleurs, Mme la Prof. Favre relève que les **garanties financières ont été particulièrement bien étudiées et négociées**, dans le cas particulier. Elle ajoute qu'**en aucun cas on ne pouvait parler de mise en péril de la situation financière des collectivités publiques. Une nouvelle négociation, voire une décision** fondée sur l'article 32^{bis} LPE, **restait possible pour assurer l'étendue du premier niveau de garantie, ce qui a été fait.** En outre, il existe des clauses de porte-fort qui permettent de consolider le tout.

¹ Rapport d'audit du 30 septembre 2019 intitulé « Achèvement du réseau – Décomptes des salaires et frais de personnel de l'OCRN : année 2016-2018, Canton du Valais »

L'obligation de supporter les coûts de l'assainissement des sites contaminés perdure indépendamment de la garantie financière apportée par le pollueur ; l'art. 15 de la convention de juin 2010 rappelle expressément que les obligations de la société demeurent. Dans ce sens, Mme la Prof. Favre précise que les obligations matérielles de celui qui est à l'origine des mesures en matière de sites contaminés (investigations ou assainissements) sont totalement indépendantes de la durée d'une garantie et qu'elles sont imprescriptibles selon la jurisprudence du Tribunal fédéral.

COMPLÉMENT DE L'IF

Nous poursuivons notre analyse en ce qui concerne la vérification par le SEN du respect des dispositions contractuelles fixées dans la convention de juin 2010.

B4) Risques accrus pour certains sites contaminés (décharge de Gamsenried) en lien avec la correction du Rhône

La prise de position de Mme la Prof. Favre est structurée comme suit :

- a) Rappel des faits
- b) Difficultés rencontrées par le SEN avec l'OCCR3
- c) Mandats d'étude confiés à des experts externes
- d) Communication au public
- e) Décision du 11 mars 2019 du SEN et autorisations supplémentaires
- f) Situation actuelle, décision de l'OFEV, postulats urgents devant le Grand Conseil
- g) Examen des griefs portés par M. Rossier quant à la gestion de ce dossier
- h) Analyse de Mme la Prof. Favre.

Dans son analyse et compte tenu de la complexité de ce dossier, Mme la Prof. Favre s'est limitée à évoquer les obligations de l'Etat dans une situation qui peut devenir très critique, en présence d'un danger concret pour la santé ou l'environnement.

Les obligations de l'Etat sont de deux natures en l'espèce. Il s'agit de gérer l'ensemble des travaux liés à la troisième correction du Rhône et les dangers liés à la remontée de la nappe phréatique, proche de sites contaminés ; il s'agit par ailleurs de communiquer correctement les informations à caractère environnemental au public.

- a) Concernant la gestion du dossier, en sa qualité d'autorité de surveillance et maître de l'ouvrage, le canton se doit d'instruire et de suivre l'ensemble du projet au mieux des connaissances. A cet égard, il apparaît à Mme la Prof. Favre que **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**. Toutefois, l'objet du mandat de Mme la Prof. Favre se limitera à examiner si, au final, la solution adoptée pour faire face à la remontée de la nappe phréatique, par rejets dans le Rhône d'eau contaminée contenant de la benzidine, est conforme au droit ou non.

Sur cette question, il apparaît à Mme la Prof. Favre que la décision **d'urgence** prise en 2016 **d'autoriser des pompages de la nappe phréatique**, avec rejet de l'eau pompée dans le Rhône, puis **l'octroi d'une autorisation** en date du **11 mars 2019** pour une durée limitée, mais le cas échéant renouvelable, **respectent les exigences légales**, pour autant que les conditions posées soient respectées, notamment le respect du taux de concentration de la benzidine, dans les eaux publiques, après rejet de l'eau de pompage.

En date du 6 novembre 2019, l'OFEV a rendu une décision concernant le taux de référence pris en considération par le canton pour les rejets d'eau dans le Rhône contenant de la benzidine. Ce taux maximum de concentration a été fixé à 1.5 ng/l, en accord avec l'OFEV et en référence aux normes internationales et nationales.

Selon Mme la Prof. Favre, il convient de rappeler que la mesure précitée paraît la seule, à l'heure actuelle, à même de parer à une situation totalement imprévue et non mentionnée dans les rapports d'impact liés à la troisième correction du Rhône (cet aspect étant rappelé à plusieurs reprises par M. Rossier).

Au vu de ces informations, il apparaît que la gestion de la situation d'urgence provoquée par la présence de benzidine dans la nappe phréatique près de Gamsenried - non anticipée par les experts qui ont analysé l'impact des travaux liés à la 3^{ème} correction du Rhône - est gérée correctement pour minimiser les atteintes et respecter les normes admises en matière de rejets de polluants dans les eaux superficielles.

- b) La **deuxième obligation** en la matière consiste en une **information** de la population. Cette obligation d'information découle notamment de la Convention d'Aarhus² dont les dispositions sur le droit à l'information en matière d'atteintes à l'environnement sont directement applicables. Ces obligations ont d'ailleurs été transposées en droit fédéral et cantonal.

Pour Mme la Prof. Favre, **l'information de la population a été constante** et non seulement à compter de la polémique suscitée par le départ de M. Rossier. En effet, un premier communiqué de presse très détaillé du 1^{er} avril 2019 informe la population de la situation et de l'ensemble des mesures prises. Ce communiqué indique également que le SEN évaluera régulièrement si des mesures supplémentaires s'avèrent nécessaires. Un autre communiqué de presse est intervenu en date du 18 octobre 2019 en relation avec la menace qui pèse sur deux puits privés, inconnus jusqu'alors et nouvellement identifiés. Ce communiqué montre d'ailleurs qu'un recensement est mené depuis plusieurs mois concernant les puits privés pouvant être touchés par la pollution. Cela est conforme aux obligations de l'autorité, qui doit faire des démarches de recensement des puits privés, le plus tôt possible ; en l'espèce, ces investigations ont été entreprises immédiatement, soit au moment où de nouveaux faits sont survenus. Il incombe également à l'autorité d'évaluer en permanence la situation à l'égard de ces propriétaires.

B5) Convention de Minamata sur le mercure, adoptée à Genève le 19 janvier 2013 et entrée en vigueur en août 2017

L'ancien chef du SEN, M. Joël Rossier, a évoqué une violation de la Convention de Minamata, en relation avec la pollution au mercure, et la stigmatisation qui pourrait en résulter pour la Suisse au sein de la Conférence des parties de la Convention de Minamata qui s'est déroulée à Genève du 25 au 29 septembre 2019.

La convention précitée aborde tous les aspects liés à l'utilisation du mercure et prévoit différentes mesures en lien avec ce métal lourd dont une est destinée à garantir un stockage plus sûr et une gestion appropriée des déchets de mercure (notamment des sites contaminés).

Les prescriptions de la Convention de Minamata sont concrétisées dans la législation environnementale, spécialement dans diverses ordonnances fédérales (ORRChim ou OSites). La concentration de mercure dans les sols a notamment fait l'objet d'une réévaluation de l'OSites en 2015, pour mieux protéger la population en zone d'habitation (abaissement de la valeur seuil de 5mg à 2mg Hg/kg).

Il s'agit pour le Canton du Valais de faire respecter cette norme sur les sites contaminés. La Convention de Minamata, pas plus que le droit fédéral, ne fixe de délai à cet égard. Il convient en ce domaine, comme déjà indiqué, de mettre en œuvre les moyens adéquats pour que cette pollution ancienne puisse être assainie le plus rapidement possible et d'intervenir prioritairement dans les situations où un danger concret se manifeste (notamment les lieux où les valeurs de concentration du mercure sont les plus fortes).

Il apparaît à Mme la Prof. Favre que les mesures à adopter en matière de sites contaminés, telles qu'elles découlent du droit suisse, sont conformes à **la Convention de Minamata** et que celle-ci **n'impose pas d'obligations supplémentaires**.

² Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de juin 1998

III. La question de l'échéance des subventions fédérales en matière de stands de tir

Sous le point 4 du rapport du 2 juillet 2019³ adressé et transmis le 3 juillet 2019 au chef de l'Inspection cantonale des finances, M. Rossier dénonce le refus du Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (SAJMTE) de changer la loi cantonale sur la protection de l'environnement (LcPE) « *pour subventionner les stands de tir puis décret urgent* » (sic).

Cette proposition, faite dans le but d'accélérer les procédures d'assainissement, était liée à l'échéance des subventions fédérales en matière d'assainissement des stands de tir contaminés, au 31 décembre 2020.

M. Rossier a proposé une modification de la LcPE/LcEaux tendant à simplifier la procédure de subventionnement de l'assainissement des stands de tir en retenant un mécanisme forfaitaire pour la répartition des coûts entre la Confédération, le canton, les communes et les sociétés propriétaires.

La solution proposée par M. Rossier a fait l'objet du dépôt d'une motion en date du 15 juin 2018 qui n'a pas été suivie par le Parlement cantonal (refus de la motion no 5.0347 en session du 15 novembre 2018). Le Conseil d'Etat a, en revanche, adopté et transmis au Grand Conseil un projet de décret de modification de la LcPE (Loi datant du 18 novembre 2010). Ce décret, adopté en lecture unique par le Parlement cantonal en session de décembre 2019, permet de préciser la répartition des coûts d'assainissement des stands de tir intercommunaux.

L'échéance des délais fixés pour le subventionnement de l'assainissement des stands de tir, évoquée par M. Rossier, est ainsi connue du canton. On note d'ailleurs que l'Inspection cantonale des finances a obtenu une séance auprès de la direction de l'OFEV pour discuter de ce point le 19 septembre 2019. Il en résulte que l'octroi de subventions fédérales après le 31 décembre 2020 n'est pas exclu pour autant que certaines mesures d'accompagnement (renonciation à des tirs ou aménagement de capteurs de balles et mise à l'inventaire des stands à assainir) soient prises.

La fin éventuelle des subventions fédérales ne mettrait pas fin à l'obligation d'assainir ces sites pollués, à charge des pollueurs, mais rendrait cette opération plus onéreuse pour les parties. Selon Mme la Prof. Favre, il paraît donc judicieux de trouver une solution et de tenter d'obtenir des assurances de la part de la Confédération concernant les conditions à remplir au-delà de 2020 afin de maintenir le financement fédéral.

COMPLÉMENT DE L'IF

L'état de situation de l'assainissement des stands de tir ainsi que le suivi mis en place par le SEN ont été examinés. Le résultat de notre analyse est développé sous le point 5.

IV. Diverses questions procédurales ou de gestion des décisions environnementales

A) Contenu des décisions de la CCC en matière d'étude d'impact et de suivi des études d'impact

Toujours dans son rapport du 2 juillet 2019 au chef de l'Inspection cantonale des finances, M. Rossier évoque des problèmes de coordination dans le contexte des intérêts à apprécier au cours d'une étude d'impact. Les déterminations des services de l'Etat ne seraient pas toutes reproduites au même niveau (certaines dans le corps de texte, d'autres en annexe) et par ailleurs elles seraient reproduites à l'état brut sans prise en compte d'éventuels compléments ou avis de services ou autorités tierces. Il relève notamment que l'évaluation du rapport d'impact faite par le SEN ne serait pas reprise dans le corps du texte de la décision, mais en annexe à celui-ci.

L'ensemble de ces questions pose celle de la coordination formelle (une seule décision pour l'ensemble des aspects présentés par le projet) et matérielle (pesée des intérêts). Les griefs de M. Rossier portent cependant moins sur le déroulement formel de la procédure que sur la transcription des différentes décisions.

³ Dysfonctionnements du DMTE – Nouveaux cas : ralentissement des assainissements "mercure", perte de garanties financières, insécurité juridique, fausse déclaration, etc.

Mme la Prof. Favre relève que, selon la LcPE, le SEN est le service spécialisé au sens de la législation fédérale et qu'il est donc responsable d'évaluer l'enquête préliminaire, le cahier des charges et le rapport d'impact. Le SEN doit également vérifier que les indications contenues dans le rapport d'impact sont complètes et exactes. Il est par ailleurs chargé d'apprécier la conformité de l'installation aux normes environnementales et de communiquer ses conclusions à l'autorité compétente. L'appréciation du SEN en tant que service spécialisé vient se rajouter à celle des autres autorités invitées à exprimer leur avis de conformité du projet.

Pour sa part, l'autorité compétente veille à la bonne coordination des travaux préparatoires et doit apprécier la comptabilité du projet avec les exigences du droit de l'environnement. Elle a également pour mission de rendre la décision finale. Dans le Canton du Valais, c'est la Commission cantonale des constructions (CCC) qui exerce une telle compétence ou le conseil municipal.

Si, comme le fait valoir M. Rossier, le texte de la décision finale se limite à la juxtaposition des positions des différents services, cette solution n'est certainement pas très satisfaisante. Mais elle n'est pas rare et paraît suffire aux exigences légales. La jurisprudence n'a pas posé d'exigence très précise à cet égard. L'essentiel est que l'ensemble des services expriment clairement à quelles conditions ils autorisent le projet ou les motifs du refus.

Le tout doit également être intelligible pour le ou les destinataires de la décision. Or, de ce point de vue, il pourrait exister une confusion, si l'évaluation du SEN ne permet pas une séparation du volet consacré au rapport d'impact par rapport à celui lié à la conformité de l'ouvrage. Cette double nature de l'examen devrait par ailleurs clairement ressortir dans la décision finale et non seulement dans une annexe.

A défaut d'exemple concret en la matière, il n'est pas possible pour Mme la Prof. Favre de s'exprimer plus en avant sur ce point.

B) Le suivi des décisions ne serait assuré que partiellement en zone à bâtir mais pas pour les projets situés hors de celle-ci

Dans son rapport du 2 juillet 2019 au chef de l'Inspection cantonale des finances, M. Rossier précise encore que l'article 46 de l'ordonnance sur les constructions (OC), qui invite à un suivi des projets afin qu'ils soient exécutés conformément aux dispositions légales et aux conditions et charges posées dans l'autorisation de construire, ne serait appliqué que partiellement pour les projets en zone à bâtir, mais pas hors de celle-ci.

A priori, cette disposition, qui relève de la police des constructions, est applicable à tout permis de construire en zone à bâtir comme hors de la zone à bâtir.

Ce sont les autorités de police des constructions qui ont la charge de veiller à l'application de l'article 46 OC. Or, les compétences pour l'application de la loi sur les constructions sont réparties entre le conseil municipal (s'agissant des projets situés entièrement à l'intérieur des zones à bâtir) et la CCC s'agissant des projets situés à l'extérieur de la zone à bâtir.

Le contexte du suivi des dossiers soumis à autorisations de construire est complexe. Il peut faire intervenir d'autres autorités que celles qui ont donné le permis de construire, selon les règles de droit matériel applicable. Mme la Prof. Favre observe que les règles de suivi ou de contrôle de projets/installations sont éparpillées et ne sont pas systématiques.

Mme la Prof. Favre conclut en indiquant que la question évoquée par M. Rossier quant à l'application partielle de l'article 46 OC mérite **vérification et réflexion**.

COMPLÉMENT DE L'IF

Nous poursuivons nos travaux d'analyse portant sur le suivi mis en place par les organes cantonaux concernés pour s'assurer du respect des charges et des conditions posées dans les autorisations de construire délivrées.

C) Modèle pour une ordonnance pénale en cas de non-respect des délais d'assainissement de chauffages

Toujours dans son rapport du 2 juillet 2019 adressé au chef de l'Inspection cantonale des finances, M. Rossier dénonce le retard du SAJMTE à valider une procédure de sommation et d'ordonnance pénale en cas de non-respect de décisions d'assainissement qui a été transmise en mai 2018.

Selon Mme la Prof. Favre, ce point ne nécessite pas d'analyse juridique, mais éventuellement des investigations auprès du service concerné.

COMPLÉMENT DE L'IF

Cette question est en cours d'examen et les premiers éléments du résultat de notre analyse sont développés sous le point 6.

D) Gestion des archives par le SEN

M. Rossier met en évidence dans plusieurs documents, mais déjà du temps de sa fonction (cf. version du 9 avril 2018 du rapport préparé à l'attention de la Cogest intitulé « debriefing dossier Mercure 2009-2018 et transmis le 3 juillet 2019 à l'Inspection des finances), le défaut de système d'archivage dans son service (absence de directive et d'outil de gestion informatique), ce qui rend très difficile le suivi des actes administratifs en matière environnementale.

Là également, il s'agit d'une obligation de moyens : le service doit être en mesure de pouvoir assumer ses tâches de suivi et de contrôle dans un domaine où les obligations matérielles tendant à éviter des atteintes ou des risques sont permanentes et ne se prescrivent pas.

Assurément, ce point mérite considération et doit être examiné selon Mme la Prof. Favre.

V. Autres points en relation avec le SAJMTE évoqués dans la lettre du 3 juillet 2019 adressée à l'Inspection cantonale des finances

A) Rapport du 19 mai 2019 (Dysfonctionnement du SAJ sur l'application du droit environnemental en Valais) : répartition des coûts liés aux mesures OSites

Dans sa lettre du 3 juillet 2019, M. Rossier évoque de multiples divergences entre le SEN et le SAJMTE et se réfère aux différents rapports ou courriers qu'il a adressés, en cours de fonction, à sa hiérarchie et à d'autres services. Dans son rapport daté du 19 mai 2019 intitulé « Dysfonctionnement du SAJ sur l'application du droit environnemental en Valais – Impact sur la direction du SEN : échantillonnage sur les 15 derniers jours » adressé au chef du DMTE et à celui du SAJMTE, M. Rossier relève les difficultés qu'il rencontrait avec le service juridique précité dans divers dossiers.

Mme la Prof. Favre s'est arrêtée aux points relatifs aux sites contaminés qui sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat, notamment en cas de retard à statuer.

Outre le dossier déjà évoqué plus haut (sites contaminés sur des terres en mains de successeurs de la société X), M. Rossier fait état de l'assainissement (exécuté) du canal de La Balmaz. Dans ce dossier, il reproche au SAJMTE de tarder à établir les clés de répartition des coûts alors qu'il existerait un risque financier de l'ordre d'un million pour la collectivité publique. Le même reproche est fait au SAJMTE en ce qui concerne la répartition des responsabilités relatives à l'assainissement du canal de la décharge des Mangettes.

Dans ces deux dossiers, le principal perturbateur par comportement est une entreprise bien implantée qui n'est pas en situation financière problématique. Les communes des sites sont également de potentiels perturbateurs au sens de l'article 32 al. 2 LPE de telle sorte qu'il ne saurait être question de péril financier les concernant.

Il résulte des documents fournis que, pour des raisons diverses, tant le canal de la Balmaz que la décharge des Mangettes n'ont pour l'heure fait l'objet d'aucune décision d'assainissement. Soit l'instruction n'est pas terminée, soit il est nécessaire d'attendre l'issue des mesures de surveillance.

Dans la mesure où une décision d'assainissement n'est pas encore intervenue, une répartition des parts de responsabilités ne peut être faite de manière définitive.

Mme la Prof. Favre relève que le SEN est le principal service impliqué dans la gestion de tels dossiers dans la mesure où il lui incombe de déterminer la nécessité d'assainissement (et de rendre une décision en la matière), comme l'urgence environnementale à réaliser une telle opération (art. 47 LcPE). Le Département décide quant à lui de la répartition des coûts liés aux mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement en cas de pluralité de responsables, à la demande de l'un d'eux ou si une telle décision est d'intérêt public (art. 47 al. 3 LcPE).

Au vu des faits rappelés ci-dessus et de l'état d'avancement de ces procédures, on ne saurait parler, selon Mme la Prof. Favre, d'un retard à statuer engageant la responsabilité de l'Etat ; pas plus qu'il ne saurait être question de constater une situation de retard dans les mesures d'instruction de nature à exposer la collectivité publique désignée à l'article 32d al. 3 LPE à un risque supplémentaire, lié à l'insolvabilité d'un pollueur privé.

B) Rapport du 19 mai 2019 (Dysfonctionnement du SAJ sur l'application du droit environnemental en Valais) : rayonnement électromagnétique, moratoire lié à la 5G

Enfin, dans un autre registre, en page 5 du rapport du 19 mai 2019 cité en référence, M. Rossier fait état de divergences avec le SAJMTE relatives à l'approche à adopter par rapport à la 5G (moratoire contre le déploiement de la 5G soutenu par un postulat devant le Grand Conseil). Alors que le SAJMTE aurait admis le principe d'un moratoire, dans un avis de droit, M. Rossier relève les difficultés à gérer les demandes pressantes des opérateurs.

Selon les éléments portés à la connaissance de Mme la Prof. Favre, ni le SAJMTE, ni la CCC n'ont pris position en faveur d'un gel des demandes d'autorisation de construire concernant la 5G, que ce soit par un avis de droit ou des instructions en ce sens.

Cette question a désormais été résolue par le refus du Grand Conseil en session du 13 novembre 2019 d'entrer en matière sur un tel moratoire.

VI. Synthèse de l'avis de droit du 27 décembre 2019 de Mme la Prof. Anne-Christine Favre

Mme la Prof. Favre termine son avis de droit en indiquant qu'au terme de son analyse « il n'existe pas, en fonction des éléments transmis, de situation à risque inconnue du canton.

Certains points nécessitent des vérifications ou des réflexions (points 3 et 4A, B, C, D).

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 des puits temporaires durant les travaux de la 3^{ème} correction du Rhône (point 2 B4).

Les mesures prises par le canton dans ce contexte ont été immédiates (mesures d'urgence en 2016 puis décisions ultérieures) ; la surveillance exercée est constante. Le taux de concentration maximum de la benzidine, après rejet des eaux de pompage dans les eaux superficielles, doit respecter les limites admissibles (1.5 ng/l), fondées sur l'état des connaissances et de la technique ; ce point a fait l'objet d'une autorisation expresse de l'OFEV en date du 6 novembre 2019 pour le site spécifique de l'ancienne décharge de Gamsenried. A ces conditions, le processus de pompage précité respecte les exigences légales en la matière ».

4 FACTURATION DES PRESTATIONS RÉALISÉES PAR LE SEN POUR L'OFFICE DE CONSTRUCTION DES ROUTES NATIONALES (OCRN)

Dans son rapport daté du 2 juillet 2019⁴ adressé et transmis le 3 juillet 2019 au chef de l'Inspection des finances, l'ancien chef du SEN, M. Joël Rossier, dénonce notamment une fausse déclaration du décompte des heures effectuées en 2018 par le personnel du SEN pour l'OCRN dans le cadre de l'achèvement du réseau routier. Selon l'ancien chef du SEN, cette fausse déclaration a été effectuée « *sur instruction expresse de l'OCRN rattaché administrativement au SAJ* ».

En préambule, il convient de rappeler la nature du décompte remis en cause par l'ancien chef du SEN. Chaque année, les services ou offices de l'Etat du Valais établissent à l'intention de l'OCRN un décompte annuel des salaires et des frais administratifs de leur personnel ayant effectué des prestations pour cet office. A cet effet et depuis 2013, l'OCRN adresse chaque année aux différents chefs de service de l'Etat concernés une copie de son courrier daté du 22 novembre 2013 dans lequel figurent différentes consignes dont celle précisant qu'uniquement les prestations en faveur de l'OCRN dont le total des heures par personne et par année dépasse 50 heures peuvent être décomptées, soit :

« *Es dürfen nur Leistungen abgerechnet werden, für Personen, die **mindestens 50 Stunden pro Jahr** für das ANSB tätig waren. Ansonsten werden diese Leistungen in Zukunft vom ANSB nicht mehr vergütet* ».

Sur la base des informations communiquées par les différents services, l'OCRN établit le décompte annuel de ces frais à l'intention de l'OFROU, ceci afin de les refacturer à la Confédération.

Dans son rapport du 2 juillet 2019, l'ancien chef du SEN explique que « *le SEN a bel et bien fabriqué un faux en cumulant les heures effectives et traçables dans les produits e-DICS, mais il a obéi en cela à l'injonction du Département à travers les informations de l'OCRN rattaché au SAJ, lui-même pilotant tout un département* ».

Il ressort de notre analyse des décomptes 2016, 2017 et 2018 ce qui suit.

Pour le décompte 2016, le SEN a annoncé à l'OCRN un total de 154.44 heures réparties sur les 4 tronçons de l'autoroute en construction avec indication, dans sa lettre du 22 décembre 2016, du centre de coût concerné et le nom d'un unique collaborateur. Toutefois, le SEN a mis en annexe de sa lettre l'extrait e-DICS présentant de manière détaillée et par collaborateur les heures effectuées pour chaque tronçon d'autoroute.

Le décompte 2017 du SEN se présente de la même manière comme celui pour 2016. Le SEN a annoncé à l'OCRN un total de 114.88 heures réparties sur les 4 tronçons de l'autoroute en construction avec indication, dans sa lettre du 4 janvier 2018, du centre de coût concerné et le nom d'un unique collaborateur. Comme pour 2016, le SEN a mis en annexe de sa lettre l'extrait e-DICS présentant de manière détaillée et par collaborateur les heures effectuées pour chaque tronçon d'autoroute.

Le décompte 2018, adressé par le SEN en date du 11 janvier 2019 à l'OCRN, fait ressortir que les heures effectuées par le personnel du SEN, soit 70.22 heures, ont été regroupées et déclarées sous le nom d'un unique collaborateur. Contrairement aux années 2016 et 2017, le SEN n'a pas mis en annexe de son décompte l'extrait e-DICS présentant le détail des heures saisies par collaborateur.

Le chapitre 12 des instructions de l'OFROU sur l'achèvement du réseau des routes nationales (édition 2011 V1.11) ainsi que sa lettre circulaire adressée annuellement aux ingénieurs cantonaux fixent clairement la manière de décompter les heures et les frais administratifs du personnel cantonal ayant œuvré à l'achèvement du réseau routier national. Dans ce contexte, la circulaire précitée stipule que « *Les prestations du personnel dont le total pour l'achèvement du réseau est inférieur à une durée de 50 heures par année ne sont pas prises en considération. Elles sont couvertes par le supplément de 22% pour les frais administratifs* ».

⁴ Dysfonctionnements du DMTE – Nouveaux cas : ralentissement des assainissements "mercure", perte de garanties financières, insécurité juridique, fausse déclaration, etc.

Compte tenu de ce qui précède, nous avons demandé au chef de l'OCRN de se déterminer sur les déclarations de l'ancien chef du SEN. Le chef de l'OCRN nous a répondu que des instructions écrites et identiques ont été envoyées à la fin de chaque année aux services concernant la facturation des heures.

Par ailleurs, le chef de l'OCRN nous a indiqué que l'ancien chef du SEN lui avait communiqué par mail du 22 février 2019 que, sur la base de l'article 2 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) qui stipule que « *Celui qui est à l'origine d'une mesure prescrite par la présente loi en supporte les frais* », le SEN pouvait facturer le temps effectif consacré par ses collaborateurs sur un dossier.

Considérant cet argument et dans la volonté d'une transparence des heures facturées, le chef de l'OCRN souligne que son office a remis à l'OFROU les décomptes détaillés y compris les documents justificatifs tels que reçus du SEN (documents e-DICS) présentant le détail des heures par collaborateur et par tronçon. Ceci afin de laisser le soin à l'OFROU, dans le cadre de son contrôle annoncé à l'OCRN, d'apprécier la manière dont le SEN a décompté ses heures et d'apporter, cas échéant, les corrections nécessaires.

Dans le cadre de son contrôle des décomptes des salaires et frais administratifs du personnel de l'Etat du Valais pour les années 2016, 2017 et 2018, la Révision interne de l'OFROU a constaté dans son rapport d'audit daté du 30 septembre 2019 la non-conformité des heures décomptées en lien avec le personnel du SEN. A ce sujet, il ressort dudit rapport que « *afin de facturer des heures inférieures à 50 h. par personne et par année au compte des routes nationales, des heures effectuées par plusieurs collaborateurs(trices) du Service de l'environnement pour les RN ont toujours été attribuées à une seule personne. Ces heures doivent être supportées par le supplément des salaires de 22 respectivement 30%.*

Sur la base des instructions administratives, le montant qui devrait être facturé au compte des RN pour ce service pour les trois années est de CHF 10'318.50 (inclus le 30% et les allocations familiales) au lieu de CHF 36'969.00 ».

Il y a lieu de relever que les heures de travail décomptées en 2016, 2017 et 2018 par le SEN, pour son personnel ayant fourni des prestations pour les routes nationales, étaient justifiées par des rapports individuels de travail dont la Révision interne de l'OFROU confirme en avoir pu prendre connaissance.

Il sied de préciser qu'à l'issue de son audit, la Révision interne de l'OFROU a également apporté d'autres corrections aux décomptes annuels des charges salariales et des frais administratifs du personnel cantonal pour les années 2016, 2017 et 2018 portant sur l'achèvement du réseau des routes nationales.

Au final, le total des corrections représente un montant net de Fr. 134'255.00 dont Fr. 26'650.50 concernent les heures décomptées par le SEN. Aucune autre suite n'a été donnée par l'OFROU à ce rapport et le montant sera remboursé par l'OCRN lors de son prochain décompte annuel des charges de personnel adressé à l'office fédéral précité.

Par ailleurs, ces chiffres doivent être mis en relation avec le total des frais de personnel et administratifs facturés par l'OCRN selon les décomptes 2016, 2017 et 2018 qui s'élève à Fr. 19.24 mios.

5 ÉCHÉANCE DES SUBVENTIONS FÉDÉRALES EN MATIÈRE DE STANDS DE TIR

Dans son rapport daté du 2 juillet 2019 adressé et transmis le 3 juillet 2019 au chef de l'Inspection cantonale de finances, M. Joël Rossier dénonce le « *refus du SAJ de changer la LcPE pour subventionner les stands de tir, puis décret urgent* » (sic) en lien avec le risque de perte de subventions fédérales après 2020.

En octobre 2019, la situation était la suivante concernant les 259 buttes qui figuraient dans le cadastre des sites pollués :

- 31 ont été assainies
- 115 nécessitent un assainissement
- 33 nécessitent une investigation pour déterminer leur besoin d'assainissement
- 32 ne nécessitent aucune mesure (sites investigués)
- 48 ne présentent aucune atteinte nuisible ou incommode (nécessitent une investigation qu'en cas de projet de construction).

Pour l'assainissement de ces buttes, la Confédération verse une contribution forfaitaire fixée à l'article 32^e alinéa 4 lettre c LPE de :

- Fr. 8'000.00 par cible dans le cas d'installations de tir à 300 m
- 40% des coûts imputables dans les cas des autres installations de tir.

Cette contribution forfaitaire n'est pas accordée si :

- des tirs sont effectués dans le sol après le 31 décembre 2020
- les stands de tir sont à but exclusivement commercial.

Ainsi, pour bénéficier des subventions fédérales pour l'assainissement des sites, les propriétaires ont les options suivantes :

- assainissement et installation des récupérateurs pare-balles avant fin 2020 ;
- pas d'assainissement avant fin 2020, arrêt du tir jusqu'à assainissement et installation des récupérateurs pare-balles ;
- installation des récupérateurs pare-balles avant fin 2020 et assainissement après cette date (les matériaux excavés pour installer les récupérateurs doivent être éliminés et, si cela est nécessaire pour l'assainissement, les récupérateurs pare-balles devront être déplacés. Les surcoûts qui en résultent ne sont pas pris en compte pour le calcul des subventions).

La participation du canton intervient uniquement en cas d'insolvabilité du pollueur, en principe les sociétés de tir. Dans ce cas de figure, la part à charge du pollueur incombe aux communes. Le canton participe à la part communale de ces frais, par une subvention de 40% des coûts imputables à l'assainissement, en sus des indemnités fédérales concernées (art. 48 al. 5 LcPE).

L'estimation des coûts à charge du canton dépend donc de la solvabilité du pollueur et de la volonté du propriétaire du site d'effectuer les travaux d'assainissement.

Il ressort notamment de la séance du 19 septembre 2019 entre la direction de l'OFEV et l'Inspection des finances que l'octroi des subventions fédérales perdurera au-delà du 31 décembre 2020 pour autant que certaines mesures (renonciation à des tirs ou aménagement de capteurs de balles et mise à l'inventaire des stands à assainir) soient prises.

Hormis la question du maintien de la subvention fédérale au-delà de 2020, telle que soulevée par Mme la Prof. Favre, le risque financier pour le canton dépend donc de facteurs exogènes, à savoir la solvabilité et le comportement du pollueur (plus de tir dans le sol après le 31 décembre 2020).

6 ASSAINISSEMENT DES INSTALLATIONS RECEVANT DU FEU OU DES FUMÉES

Dans son rapport daté du 2 juillet 2019 transmis le 3 juillet 2019 à l'Inspection cantonale de finances, M. Joël Rossier relève que « *le SEN demande sans relâche au SAJ de valider les modèles nécessaires à la poursuite de notre procédure administrative et pénale pour les installations de chauffage (gaz, mazout, bois)* ». De plus, il constate « *qu'environ 1'500 installations n'ont pas été assainies après le délai d'assainissement ou d'allègement fixés et malgré les rappels notifiés !* ».

Les tâches du SEN concernant le contrôle des installations recevant du feu ou des fumées ressortent notamment de l'article 13 alinéa 1 de l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (OPair) du 16 décembre 1985 :

L'autorité s'assure que la limitation des émissions est respectée. Elle procède elle-même à des mesures ou à des contrôles des émissions ou les fait exécuter par des tiers.

Le SEN a mis en place et décrit la procédure à appliquer lorsqu'il est constaté la non-conformité de ces installations. Selon l'OPair, des délais peuvent être accordés pour le réglage ou l'assainissement des installations non conformes.

Si, passé ces délais et malgré les rappels, les installations n'ont pas été mises en conformité, le SEN, en application de l'article 61 alinéa 1 de la loi fédérale sur la protection de l'environnement du 7 octobre 1983 (LPE), peut prononcer une amende de Fr. 20'000.00 au plus.

Pour cette étape de la procédure, le SEN a soumis au SAJMTE des modèles de sommation et d'une ordonnance pénale. Selon l'ancien chef du SEN, M. Joël Rossier, ces modèles ont été soumis pour validation au SAJMTE en mai 2018. Il s'avère que ces documents ont été finalisés à la mi-septembre 2019.

Selon la base de données du SEN, cette étape concerne 1'397 dossiers pour lesquels une dernière sommation sera envoyée pour l'exécution des travaux d'assainissement accompagnée d'une ordonnance pénale avec une amende pour non-respect de la décision d'assainissement en application de l'article 61 alinéa 1 lettre b de la LPE.

Si, malgré cette ultime sommation, les mesures d'assainissement n'ont toujours pas été effectuées dans le dernier délai accordé, une nouvelle ordonnance pénale avec une amende sera prononcée en se référant cette fois-ci à l'article 61 alinéa 1 lettre a de la LPE (infraction aux limitations d'émissions édictées en vertu de la loi précitée).

Les 1'397 dossiers précités devront encore être analysés par le SEN pour s'assurer que les mesures d'assainissement exigées n'ont pas été effectuées entre-temps.

La mise en place de la procédure pour les constats de non-conformité a duré plusieurs années, ce qui explique notamment le nombre important d'installations non conformes se trouvant dans la base de données du SEN.

Le nombre de ces installations qui ont dépassé le délai accordé pour l'assainissement se détaille comme suit :

Échéance délais accordé	Nombre d'installations	Cumul
2011	3	
2012	11	14
2013	63	77
2014	281	358
2015	282	640
2016	419	1'059
2017	206	1'265
2018	132	1'397

En l'état, le projet d'ordonnance pénale prévoit un montant de Fr. 1'000.00 d'amende par infraction.

Le suivi du traitement de ces dossiers fera l'objet d'un contrôle ultérieur.

7 MOYENS MIS EN ŒUVRE AU NIVEAU DES RESSOURCES HUMAINES PAR LE DÉPARTEMENT

Mme la Prof. Favre relève dans son avis de droit que les surfaces de sols contaminées sont importantes en Valais, de telle sorte qu'il s'agit incontestablement d'un dossier à suivre de près et sur le long terme. Elle tient à rappeler qu'il incombe au canton de mettre en œuvre les moyens adaptés et suffisants pour permettre le respect des obligations à charge de l'autorité.

A ce stade de nos travaux, nous avons ressorti l'évolution de l'effectif global (postes autorisés) à disposition du SEN entre 2014 et 2019.

7.1 Organigramme et effectif du SEN

Les postes autorisés fixés à l'organigramme du SEN ont évolué comme suit entre 2014 et 2019 :

Secteurs	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	30.08.2019
Direction	3.40	3.40	3.40	4.00	1.00	1.00
Support et administration					3.10	3.00
Sites pollués, déchets et sol	6.40	8.70	8.70	8.00	9.00	8.50
Protection des eaux	9.20	9.20	9.20	9.20	11.10	11.10
Nuisances et laboratoire	14.00	13.50	12.50	12.60	12.60	13.60
Etudes d'impact et constructions	4.80	4.80	5.70	5.70	5.70	5.70
Postes autorisés	37.80	39.60	39.50	39.50	42.50	42.90
Evolution	0.00	1.80	-0.10	0.00	3.00	0.40
Augmentation des postes entre 2014 et 2019						5.10
<i>Evolution des postes</i>						
Nouveaux postes approuvés par le Parlement ¹					3.00	1.00
Transfert provisoire de l'OCRN ²		2.00				-0.60
Décision du chef du Service ³		-0.20				
Décision du chef du DMTE ⁴			-0.10			
Total		1.80	-0.10	0.00	3.00	0.40

A ce stade, ces constats permettent d'illustrer l'évolution (augmentation) de la dotation en personnel du SEN.

Cette évolution ne tient pas compte des éventuels postes occupés par du personnel travaillant pour le SEN et rattaché administrativement à un autre service de l'Etat. Pour exemple, depuis 2012, 2 postes pour des collaborateurs travaillant pour le SEN figuraient à l'organigramme de l'Office de construction des routes nationales (OCRN). Avec le transfert provisoire, en 2015, des 2 postes de l'OCRN au SEN, il n'y a plus de personnel du SEN rattaché administrativement à cet office.

Par ailleurs, aucun poste de juriste ne figure à l'organigramme du SEN du fait que l'appui juridique est assumé par le SAJMTE.

¹Le Parlement, dans le cadre de l'acceptation des budgets, a autorisé 4 postes supplémentaires (3 en 2018 et 1 en 2019). Ces postes de collaborateur scientifique, hydrologue, inspecteur domaine des eaux et ingénieur HES ont été rattachés en finalité aux unités suivantes du SEN :

Support et administration	0.20 EPT
Sites pollués, déchets et sol	1.00 EPT
Protection des eaux	1.80 EPT
<u>Nuisances et laboratoire</u>	<u>1.00 EPT</u>
Total	4.00 EPT

Il est à relever que, dans le cadre de l'adoption du **budget 2020**, le Grand Conseil a octroyé **deux postes supplémentaires au SEN** pour le suivi de l'assainissement des sites pollués.

²En 2015, sur la base de la décision du Conseil d'Etat (DCE) du 10 décembre 2014, deux postes vacants auprès de l'Office de construction des routes nationales (OCRN) ont été transférés pour une durée déterminée de deux ans au maximum au SEN. Ces deux unités, transformées en poste de collaborateur scientifique, ont été rattachées à la section « Sites pollués, déchets et sol » du SEN. Par DCE du 8 juillet 2016, ce transfert a été prolongé une première fois jusqu'à fin 2018. Une 2^{ème} prolongation de 5 ans a été avalisée par DCE du 21 juin 2017. Par DCE du 17 avril 2019, un des deux postes a été attribué définitivement au SEN et le 60% dudit poste a été transféré et transformé en un poste de juriste auprès du Service administratif et juridique du DMTE.

³Sous la direction du prédécesseur de M. Joël Rossier, deux postes vacants d'ingénieurs HES et de secrétaire-assistante représentant au total 0.6 EPT ont été transformés à un poste de collaborateur scientifique de 0.4 EPT. Par cette décision, les postes autorisés du SEN ont diminué de 0.2 EPT.

⁴En 2016, par décision du chef du Département, un poste vacant de 100% de laborantin a été transformé en un poste d'ingénieur HES à 90%. Par cette décision, les postes autorisés du SEN ont été réduits de 0.1 EPT.

En 2017, le Conseil d'Etat a accepté la réorganisation partielle du SEN avec l'intégration d'une nouvelle section « Support et administration ». Tous les postes intégrés dans cette nouvelle section se trouvaient déjà à l'organigramme du SEN. Si cette réorganisation a pris effet au 1^{er} octobre 2017, le transfert des postes à l'organigramme tenu dans SAP a été effectué en 2018.

A ce stade de nos travaux et compte tenu des nouveaux postes attribués notamment en 2019 et 2020 par le Parlement, ce rapport n'aborde pas les aspects organisationnels du SEN.

8 DÉCISION DU CONSEIL D'ETAT DU 17 AVRIL 2019 (No réf. 2019.01539)

Dans son rapport du 2 juillet 2019 adressé et transmis le 3 juillet 2019 au chef de l'Inspection cantonale des finances, M. Joël Rossier affirme au point 1, lettre a intitulé « *DCE modifiée après le CE (Ndlr Conseil d'Etat) par le CSAJ (Ndlr chef du Service administratif et juridique du DMTE) pour isoler le SEN de ressources juridiques* » que le chef du Service administratif et juridique du DMTE aurait modifié une décision du Conseil d'Etat après la séance de ce dernier, sur ordre personnel du chef du Département et sans consulter les autres conseillers d'Etat.

Dans sa lettre recommandée du 16 juillet 2019 au chef du Département de l'économie et de la formation, M. Rossier écrit que la décision du Conseil d'Etat a été « (...) *modifiée dans l'après-midi par le chef juridique du DMTE qui ne voulait vraisemblablement pas que le juriste en question puisse avoir un poste de travail au SEN (...)* ».

Dans son courrier recommandé du 8 août 2019 au Conseil d'Etat, M. Rossier lui pose la question suivante : « *Quant à la DCE elle-même que vous allez émettre à mon endroit, comment pourrai-je identifier si elle est authentique ou non ?* » En se fondant sur une DCE datée du 17 avril 2019 concernant le SEN qui a été distribuée en 2 variantes, M. Rossier ajoute dans le courrier précité : « *il appert qu'une des décisions est correcte et qu'il existe donc un faux, au moins pour cette DCE !* ».

Nos investigations nous permettent d'établir que les faits se présentent comme suit.

Le Conseil d'Etat a approuvé en date du 17 avril 2019 le transfert définitif au SEN d'un des deux postes provenant de l'OCRN ainsi que le transfert et la transformation de 60% dudit poste en un poste de juriste auprès du Service administratif et juridique de DMTE.

Le projet de DCE préparé par le SEN et introduit dans ECM (Système informatique de préparation et de conduite des séances du Conseil d'Etat) le 9 avril 2019 comporte 8 points. Le point 3 prévoyait de rattacher administrativement le collaborateur au Service administratif et juridique du DMTE (SAJMTE) et d'organiser son poste de travail au SEN.

Ce projet de DCE qui transite par le workflow du programme ECM a été complété en date du 11 avril 2019 à 08h56 par l'assistante du chef de Département (DMTE) en rajoutant le numéro du poste concerné par ce transfert au SAJMTE.

L'historique du suivi des modifications dans le workflow prouve qu'en cours de séance du Conseil d'Etat du 17 avril 2019, la décision a été modifiée à 11h09 par le vice-chancelier et chef de l'information de l'Etat du Valais. A cette occasion, le point 3 mentionné ci-avant a été tracé.

Une erreur administrative s'est produite lors de l'édition pour signature des décisions de la séance du 17 avril 2019. La version avec le point 3 a été imprimée par la Chancellerie et remise pour signature au lieu de celle modifiée en séance du Conseil d'Etat.

Suite à ce premier envoi, l'Etat-major du DMTE a réagi et la Chancellerie a envoyé la décision modifiée en cours de séance du Conseil d'Etat en demandant de détruire les trois exemplaires de l'ancienne version envoyés précédemment.

Par ailleurs, M. Rossier indique dans son rapport du 2 juillet 2019 au chef de l'Inspection des finances : « *Dans l'après-midi du 17 avril 2018 (Ndlr 2019), le CSAJ (Ndlr le chef du SAJMTE) a accédé au document comme le montre la trace laissée dans opentext et reproduite ci-dessous* ».

Il ressort de notre investigation que, selon le registre des droits d'accès à l'application ECM qui nous a été transmis par le Service cantonal de l'informatique (SCI), le chef du SAJMTE n'a pas de droit en écriture (modification) mais uniquement en lecture (consultation des documents). De plus, le système ECM est configuré de telle manière à ce que l'éventuelle autorisation en écriture qui serait donnée à un collaborateur(-trice) de l'Etat du Valais est automatiquement supprimée lorsque le dossier passe à un échelon supérieur (par exemple du niveau d'un service à celui de son département de tutelle et ainsi de suite jusqu'au Conseil d'Etat).

Il est évidemment de la compétence et de la liberté du Conseil d'Etat de modifier les projets de décision qui lui sont soumis et proposés par les services via les départements.

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 donc bien été effectuée en cours de séance du Conseil d'Etat et non pas avant ou après celle-ci.** La distribution de deux versions de la DCE du 17 avril 2019 provient d'une erreur administrative de la Chancellerie.

Dès lors, l'allégation de M. Joël Rossier, ancien chef du SEN, selon laquelle la DCE du 17 avril 2019 aurait été modifiée après la séance du Conseil d'Etat par le chef du Service administratif et juridique du DMTE ne correspond pas à la réalité des faits.

9 CONCLUSIONS

Ce rapport présente une 1^{ère} situation intermédiaire du résultat de nos investigations et de notre analyse des éléments que l'ancien chef du Service de l'environnement (SEN), M. Joël Rossier, a porté à la connaissance du Conseil d'Etat, de la Commission de gestion du Grand Conseil et de l'Inspection cantonale des finances.

Le présent rapport informe sur les investigations effectuées sur notre propre initiative et apporte les premières réponses au mandat qui nous a été confié les 14 et 21 août 2019 par le Conseil d'Etat et aux demandes d'analyse du 4 septembre 2019 de la Commission de gestion.

Pour assurer ce mandat, nous avons fait appel à une experte externe, soit Mme la Prof. Anne-Christine Favre, docteure en droit et avocate, professeur ordinaire en droit de l'environnement et droit administratif à la Faculté de droit et de Géosciences de l'Université de Lausanne, ainsi qu'à l'EPFL. Mme la Prof. Favre avait pour mandat d'analyser les aspects juridiques environnementaux des documents déposés par M. Rossier et d'apprécier s'il existe des situations à risque justifiant des mesures particulières.

Sur la base de l'avis de droit du 27 décembre 2019 de Mme la Prof. Favre et des vérifications effectuées par nos soins, les faits se présentent comme suit :

1. Synthèse de l'avis de droit de Mme la Prof. Favre (cf. point 3 du présent rapport)

Mme la Prof. Favre termine son avis de droit en concluant que « *il n'existe pas, en fonction des éléments transmis, de situation à risque inconnue du canton.*

Certains points nécessitent des vérifications ou des réflexions (points 3 et 4A, B, C, D).

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'infiltre 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 (point 2 B4).

Les mesures prises par le canton dans ce contexte ont été immédiates (mesures d'urgence en 2016 puis décisions ultérieures) ; la surveillance exercée est constante. Le taux de concentration maximum de la benzidine, après rejet des eaux de pompage dans les eaux superficielles, doit respecter les limites admissibles (1.5 ng/l), fondées sur l'état des connaissances et de la technique ; ce point a fait l'objet d'une autorisation expresse de l'OFEV en date du 6 novembre 2019 pour le site spécifique de l'ancienne décharge de Gamsenried. A ces conditions, le processus de pompage précité respecte les exigences légales en la matière ».

Sur la base de l'avis de droit de Mme la Prof. Favre, nous concluons qu'il n'y a pas, à ce jour, de situation à risque inconnue du canton. Les mesures prises par l'Etat du Valais dans le cadre de la remontée de la nappe phréatique liée à la 3^{ème} correction du Rhône ont été immédiates et la surveillance exercée est constante. Compte tenu de la complexité de ce dossier, les instances cantonales concernées doivent continuer à suivre son évolution avec toute l'attention requise.

2. Décision du Conseil d'Etat du 17 avril 2019 (No réf. 2019.01539) (cf. point 8 du présent rapport)

M. Rossier a allégué dans ses courriers adressés à plusieurs instances que le chef du Service administratif et juridique du DMTE (SAJMTE) aurait modifié une décision du Conseil d'Etat (DCE) après la séance de ce dernier, sur ordre personnel du chef du Département et sans consulter les autres conseillers d'Etat. M. Rossier se référait au fait qu'une DCE datée du 17 avril 2019 concernant son service a été distribuée en deux variantes et qu'il existe donc un faux.

Le processus décisionnel du Conseil d'Etat est géré de manière électronique par le biais du programme ECM (Système informatique de préparation et de conduite des séances du Conseil d'Etat). Ce système permet de vérifier et de reconstituer les événements qui sont intervenus et à quel moment dans ce processus.

Nos investigations permettent d'établir que, selon l'historique du workflow et des versions des documents sauvegardés dans le programme ECM, la modification du projet de la décision préparée par le SEN a été effectuée en cours de séance du Conseil d'Etat, à 11h09, par le vice-chancelier et chef de l'information.

Par ailleurs, le chef du SAJMTE ne dispose pas de droit d'accès en écriture (modification) des décisions dans le programme ECM, mais uniquement en lecture (consultation).

Ainsi, les allégations dénoncées par l'ancien chef du SEN ne correspondent pas à la réalité des faits.

Précisons qu'il est évidemment de la compétence et de la liberté du Conseil d'Etat d'apporter des modifications aux projets de décision qui lui sont soumis et proposés par les services via les départements.

3. Garantie financière en lien avec des obligations environnementales de la société B (cf. point 3, lettre B3 du présent rapport)

Dans son rapport du 2 juillet 2019 adressé à l'Inspection des finances, M. Rossier évoque un risque de perte imminente de la garantie financière de Fr. xx millions pour les parcelles polluées de tiers dans l'héritage de la société X.

Suite aux démarches qui avaient été prises par le DMTE, la société B a confirmé, par courrier du 20 novembre 2019, que la garantie sera prolongée en temps utile.

Mme la Prof. Favre constate, dans son avis de droit (cf. point B3), que cet avenant clôt ainsi le débat. Elle rappelle que les garanties financières ont été particulièrement bien étudiées et négociées dans ce cas particulier. Elle ajoute qu'en aucun cas on ne pouvait parler de mise en péril de la situation financière des collectivités publiques.

Par ailleurs, Mme la Prof. Favre précise que les obligations matérielles du pollueur de supporter les coûts de l'assainissement des sites contaminés sont totalement indépendantes de la durée d'une garantie ; les obligations sont imprescriptibles, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Sur base de ces éléments, nous concluons que le risque de perte imminente de la garantie financière de plusieurs millions de francs tel qu'évoqué par M. Rossier n'est pas avéré à ce stade et que les dispositions nécessaires ont été prises par le Département en charge du dossier (DMTE) depuis plusieurs mois. Par ailleurs, il est rappelé que les obligations du pollueur sont imprescriptibles et perdurent indépendamment d'une garantie financière.

4. Echéance des subventions fédérales en matière de stands de tir (cf. point 5 du présent rapport)

Dans son rapport daté du 2 juillet 2019 adressé à l'Inspection des finances, M. Rossier dénonce le "refus du SAJ (Ndlr Service administratif et juridique du DMTE) de changer la LcPE pour subventionner les stands de tir, puis décret urgent (sic) ».

La Confédération verse une contribution forfaitaire pour l'assainissement des buttes, le solde étant à charge des propriétaires des stands de tir (sociétés de tir). En cas d'insolvabilité de ces derniers, cette part incombe aux communes. Le canton, quant à lui, participe à la part communale à hauteur de 40% des coûts imputables à l'assainissement (art. 48 al. 5 LcPE), en sus des indemnités fédérales concernées.

L'estimation des coûts à charge du canton dépend de la solvabilité et de la volonté du propriétaire du site d'effectuer les travaux d'assainissement.

Il ressort notamment de la séance du 19 septembre 2019 sollicitée entre la direction de l'OFEV et l'IF que **l'octroi des subventions fédérales perdurera au-delà du 31 décembre 2020** pour autant que certaines mesures soient prises (renonciation à des tirs ou aménagement de capteurs de balles et mise à l'inventaire des stands à assainir). Comme le relève Mme la Prof. Favre dans son avis de droit, **la fin éventuelle des subventions fédérales ne mettrait pas fin à l'obligation d'assainir ces sites pollués, à charge des pollueurs.**

5. Assainissement des installations recevant du feu ou des fumées (cf. point 6 du présent rapport)

Toujours dans son rapport du 2 juillet 2019 à l'Inspection des finances, M. Rossier dénonce le retard du SAJ à valider une procédure de sommation et d'ordonnance pénale en cas de non-respect de décisions d'assainissement qui a été transmise en mai 2018.

Ces documents ont été finalisés à la mi-septembre 2019. Selon la base de données du SEN, cette étape concerne 1'397 dossiers pour lesquels une dernière sommation sera envoyée pour l'exécution des travaux d'assainissement. Elle sera accompagnée d'une ordonnance pénale avec une amende pour non-respect de la décision d'assainissement en application de l'article 61 alinéa 1 lettre b de la LPE. **Ces dossiers devront encore être analysés par le SEN pour s'assurer que les mesures d'assainissement exigées n'ont pas été effectuées entre-temps.**

La mise en place de la procédure pour les constats de non-conformité a duré plusieurs années, ce qui explique notamment le nombre important d'installations non conformes se trouvant dans la base de données du SEN.

Selon Mme la Prof. Favre, ce point ne nécessite pas d'analyse juridique, mais éventuellement des investigations auprès du service concerné.

6. Facturation des prestations réalisées par le SEN pour l'Office de construction des routes nationales (OCRN) (cf. point 4 du présent rapport)

Dans le rapport du 2 juillet 2019 transmis le 3 juillet 2019 au chef de l'Inspection des finances, M. Rossier dénonce une fausse déclaration du décompte des heures effectuées en 2018 pour l'OCRN dans le cadre de l'achèvement du réseau routier. Selon M. Rossier, cette fausse déclaration a été effectuée « *sur instruction expresse de l'OCRN rattaché administrativement au SAJ* ».

Précisons qu'il ressort de notre examen que l'OCRN a envoyé à la fin de chaque année aux services et offices concernés des instructions écrites claires concernant la facturation des heures consacrées par leur personnel pour des prestations en faveur de l'office précité.

L'OCRN avait connaissance du fait que le SEN n'était pas d'accord avec les modalités de décompter les prestations selon les instructions de l'OFROU (prestations annuelles par personne supérieures à 50 heures).

L'OCRN a transmis à l'OFROU tous les justificatifs du décompte fourni par le SEN en laissant le soin à l'OFROU, notamment dans le cadre du contrôle annoncé, d'accepter ou non la manière du SEN de facturer ses prestations.

Ce contrôle de l'OFROU s'est porté sur les décomptes des salaires et frais administratifs du personnel de l'Etat du Valais pour les années 2016, 2017 et 2018 (Fr. 19.24 mio au total). Au final, la Révision interne de l'OFROU a effectué des corrections pour un total net de Fr. 134'255.00 dont Fr. 26'650.50 concernent des heures décomptées par le SEN. Aucune autre suite n'a été donnée par l'OFROU et le remboursement du montant sera réglé lors de l'établissement du décompte final 2019 de l'OCRN avec l'office fédéral précité.

Avec le remboursement du montant de Fr. 134'255.00 et considérant que **la Révision interne de l'OFROU a tranché, par son contrôle, sur la divergence entre le SEN et l'OCRN par rapport à la manière de décompter les heures, nous considérons ce cas comme étant réglé.**

7. Contenu des décisions de la Commission cantonale des constructions (CCC) en matière d'étude d'impact et de suivi des études d'impact (cf. point 3, chiffre IV, lettre A du présent rapport)

Dans son rapport du 2 juillet 2019 au chef de l'Inspection cantonale des finances, M. Rossier évoque des problèmes de coordination dans le contexte des intérêts à apprécier au cours d'une étude d'impact. Les déterminations des services de l'Etat ne seraient pas toutes reproduites au même niveau (certaines dans le corps de texte, d'autres en annexe) et, par ailleurs, elles seraient reproduites à l'état brut, sans prise en compte d'éventuels compléments ou avis de services ou autorités tierces. De plus, il relève notamment que l'évaluation du rapport d'impact faite par le SEN ne serait pas reprise dans le corps du texte de la décision, mais en annexe à celui-ci.

Selon Mme la Prof. Favre, si le texte de la décision finale se limite à la juxtaposition des positions des différents services, cette solution n'est certainement pas très satisfaisante. Mais elle n'est pas rare et paraît suffire aux exigences légales. La jurisprudence n'a pas posé d'exigence très précise à cet égard. L'essentiel est que l'ensemble des services expriment clairement à quelles conditions ils autorisent le projet ou les motifs du refus.

Le tout doit également être intelligible pour le ou les destinataires de la décision. Or, de ce point de vue, il pourrait exister une confusion, si l'évaluation du SEN ne permet pas une séparation du volet consacré au rapport d'impact par rapport à celui lié à la conformité de l'ouvrage. Cette double nature de l'examen devrait par ailleurs clairement ressortir dans la décision finale et non seulement dans une annexe.

A défaut d'exemple concret en la matière, il n'est pas possible pour Mme la Prof. Favre de s'exprimer plus en avant sur ce point.

8. Le suivi des décisions ne serait assuré que partiellement en zone à bâtir mais pas pour les projets situés hors de celle-ci (cf. point 3, chiffre IV, lettre B du présent rapport)

M. Rossier précise que l'article 46 de l'ordonnance sur les constructions (OC), qui invite à un suivi des projets afin qu'ils soient exécutés conformément aux dispositions légales et aux conditions et charges posées dans l'autorisation de construire, ne serait appliqué que partiellement pour les projets en zone à bâtir, mais pas hors de celle-ci.

A priori, cette disposition, qui relève de la police des constructions, est applicable à tout permis de construire, en zone à bâtir comme hors de la zone à bâtir. Mme la Prof. Favre conclut en relevant que ce point mérite vérification et réflexion.

Durant cette première phase de nos investigations, les instances concernées n'ont pas été sollicitées pour une prise de position sur le contenu de ce rapport intermédiaire. En revanche, dans la mesure où cela s'est avéré nécessaire, nous avons interpellé ces dernières pour nous fournir les justificatifs dont nous avons besoin pour vérifier les allégations de M. Joël Rossier. Nous déciderons, au fur et à mesure de l'évolution de notre analyse, des interlocuteurs qu'il convient d'auditionner.

Nous poursuivons le mandat confié par le Conseil d'Etat et la Commission de gestion. Notre prochain rapport intermédiaire sera déposé en fonction de l'état d'avancement de nos travaux. Ceux-ci porteront notamment sur l'examen des points suivants :

- l'organisation du SEN et l'appui juridique qui lui est apporté ;
- la vérification du suivi par le SEN des dossiers en lien avec des sites pollués et plus particulièrement celui lié à la décharge de Gamsenried ;
- les aspects soulevés par Mme la Prof. Favre dans son avis de droit du 27 décembre 2019 qui nécessitent des vérifications (charges et conditions fixées dans les autorisations de construire, assainissement installations recevant du feu ou de la fumée, gestion des archives du SEN).

Nous délivrons le présent rapport en toute bonne foi sur la base des documents qui nous ont été communiqués. Nous précisons 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.

Les réviseurs :



Claude Baechler



Blaise Rey

Vu et approuvé
Le chef de service :



Peter Schnyder

10 ANNEXES

1. Avis de droit du 27 décembre 2019 de Mme la Prof. Anne-Christine Favre, professeur ordinaire en droit de l'environnement et droit administratif à la Faculté de droit et de Géosciences de l'Université de Lausanne, ainsi qu'à EPFL

11 DISTRIBUTION

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

Anne-Christine Favre
Professeure à l'Université de Lausanne
Docteure en droit, avocate
Internef 418, 1015 Dorigny

Lausanne, le 27 décembre 2019

Recommandée

Inspection cantonale des finances
Rue de la Dent Blanche 20
1951 SION

Consultation concernant les questions juridiques soulevées par M. Joël Rossier dans les pièces qu'il a produites au Conseil d'Etat et à l'Inspection cantonale des finances, après sa démission

Monsieur le Chef de Service,

Je me réfère à votre demande du 1^{er} octobre 2019, relativement à l'analyse des questions juridiques évoquées par M. Joël Rossier au moment de sa démission, en tant que Chef du Service de l'environnement valaisan. Il a été convenu que ma mission se limite aux aspects juridiques environnementaux, à l'exclusion de ceux pouvant relever d'autres aspects du droit ou des questions organisationnelles. Mon mandat consiste ainsi à répondre à la question suivante :

Parmi les pièces et correspondances, ainsi que leurs annexes, déposées par M. Joël Rossier devant le Conseil d'Etat et l'Inspection cantonale des finances, depuis sa démission, existe-t-il des situations à risque, justifiant des mesures particulières ?

Le présent avis est établi sur la base des pièces produites en mains de la soussignée en date du 1^{er} octobre, complétée de celles envoyées jusqu'au 13 décembre 2019.

Plan

1° Documents de référence	3
2° Assainissements selon la législation sur les sites contaminés (rapport du 2 juillet à l'Inspection cantonale des finances et lettre du 8 août au Conseil d'Etat, avec ses compléments des 9, 10, 11, 12, 13, 18, 19, 20 et 21 août)	3
A) <i>Les principaux sites contaminés</i>	3
B) <i>Examen des griefs</i>	4
B1) Les moyens à mettre en œuvre en matière de sites contaminés : remarques générales	4
B2) La facturation entre le SEN et l'OCRN en relation avec des sites contaminés	5
B3) Perte imminente de la garantie financière de fr. xx pour les parcelles polluées de tiers dans l'héritage de la société X	5
B4) Risques accrus liés à la correction du Rhône, près du site de la décharge de Gamsenried	7
a) Rappel des faits	7
b) Difficultés rencontrées par le SEN avec l'OCCR3	8
c) Mandats d'étude confiés à des experts externes	9
d) Communications au public	10
e) Décision du 11 mars 2019 et autorisations supplémentaires	11
f) Situation actuelle, décision de l'OFEV, postulats urgents devant le Grand Conseil	11
g) Examen des griefs portés par M. Rossier quant à la gestion de ce dossier	12
h) Analyse	12
B5) Convention de Minamata sur le mercure, conclue le 10 octobre 2013 et entrée en vigueur en Suisse, en août 2017.	15
3° La question de l'échéance des subventions fédérales en matière de stand de tir	17
4° Diverses questions procédurales ou de gestion des décisions environnementales	18
A) <i>Contenu des décisions de la CCC en matière d'études d'impact et suivi des études d'impact</i>	18
B) <i>Le suivi des décisions ne serait assuré que partiellement en zone à bâtir mais pas pour les projets situés hors de celle-ci.</i>	20
C) <i>Modèle pour une ordonnance pénale en cas de non-respect des délais d'assainissement de chauffage</i>	21
D) <i>Gestion des archives par le SEN</i>	21
5° Autres points en relation avec le SAJMTE évoqués dans la lettre du 3 juillet adressée à l'Inspection cantonale des finances	22
A) <i>Rapport du 19 mai 2019 (Dysfonctionnement du SAJMTE sur l'application du droit environnemental en Valais) : répartition des coûts liés aux mesures OSites</i>	22
B) <i>Rapport du 19 mai 2019 (Dysfonctionnement du SAJMTE sur l'application du droit environnemental en Valais) : rayonnement électromagnétique, moratoire lié à la 5G</i>	25
6° Synthèse	25

1° Documents de référence

Dans sa lettre du **3 juillet 2019** à l'Inspection des finances valaisanne, intitulée « Danger pour l'exécution du droit environnemental en Valais », M. Rossier, se réfère à une série de documents datés du 26 février 2017 au 2 juillet 2019, remis à différentes autorités cantonales, qui relatent de manière plus ou moins explicite certaines difficultés rencontrées dans la gestion des dossiers au sein de son service.

Au vu de la question soumise au mandat de la soussignée, nous nous référerons essentiellement au premier des documents annexés, soit le **rapport du 2 juillet 2019** adressé au Chef de l'Inspection cantonale des finances, intitulé « Dysfonctionnements du DMTE » (**ci-après, rapport du 2 juillet 2019**), dans lequel M. Rossier liste les principaux problèmes rencontrés. Nous ferons également état des autres documents, dans la mesure utile, notamment des éléments indiqués dans la lettre du 8 août 2019 au Conseil d'Etat et à ses compléments des 9, 10, 11, 12, 13, 18, 19, 20 et 21 août 2019, qui font suite à la libération de M. Rossier de ses fonctions par le gouvernement valaisan.

2° Assainissements selon la législation sur les sites contaminés (rapport du 2 juillet à l'Inspection cantonale des finances et lettre du 8 août au Conseil d'Etat, avec ses compléments des 9, 10, 11, 12, 13, 18, 19, 20 et 21 août)

A) Les principaux sites contaminés

M. Rossier relève qu'il existe quatre situations nécessitant un suivi du département du point de vue de l'OSites, liées à l'exploitation de LONZA :

- Zone habitée : plus de 200 parcelles à assainir, 1400 personnes vivant sur ces terres, 650 copropriétaires
- Zone agricole : 300 hectares à investiguer, avec une estimation actuelle d'environ 30 ha à assainir
- Décharge de Gamsenried : environ 60 tonnes de mercure distribuées dans 1,5 million de m3 de décharge
- Grossgrundkanal : environ 11 km linéaires.

En rapport avec cette situation, M. Rossier fait valoir différents griefs.

B) Examen des griefs

B1) Les moyens à mettre en œuvre en matière de sites contaminés : remarques générales

Notons tout d'abord que les surfaces de sols contaminés sont importantes, en Valais, de telle sorte qu'il s'agit incontestablement d'un dossier à suivre de près et sur le long terme.

M. Rossier fait essentiellement valoir des questions liées aux moyens à mettre en œuvre, du point de vue des ressources humaines du département. La soussignée ne se prononce pas sur les éléments de faits évoqués en relation avec ce point, qui ne font pas l'objet du mandat. Il convient toutefois de rappeler qu'il incombe au Canton de mettre en œuvre les moyens adaptés et suffisants pour permettre le respect des obligations à charge de l'autorité, qui découlent en l'espèce de l'article 32c LPE.

Les obligations à charge de l'autorité en matière de sites contaminés (soit des sites qui nécessitent assainissement, selon l'art. 2 al. 1 OSites, parce qu'il existe des atteintes ou un **danger concret** d'atteinte à un bien juridique protégé par l'OSites) sont essentiellement des **obligations de moyens**. Il s'agit de s'assurer que les mesures proportionnées et adéquates sont mises en œuvre afin que les assainissements (à charge des pollueurs) puissent se faire dans des délais raisonnables (ROMY Isabelle, Article 32c LPE, in : *Commentaire de la Loi sur la protection de l'environnement* [Moor/Favre/Flueckiger, édit.], Berne 2012, N° 35 ss et 46).

Lorsqu'une contamination présente un danger concret imminent d'atteintes à des biens à protéger comme l'eau potable, l'autorité a la charge de prendre des mesures (éventuellement d'urgence) pour **éviter tout risque** pour la santé et l'environnement (voir notamment les art. 9 et 10 OSites concernant les exigences en relation avec la protection des eaux souterraines ou de surface, et l'art. 15 al. 1 OSites qui précise que l'assainissement a pour but d'éliminer les atteintes, ou les dangers concrets d'apparition de telles atteintes, qui ont été à l'origine des besoins d'assainissement visés aux art. 9 à 12). L'étendue de ces obligations ne peut être précisée *in abstracto*.

La nécessité d'assainissement et, le cas échéant, l'urgence à réaliser de telles opérations sont laissées à l'appréciation de l'autorité, en fonction de critères exposés dans l'OSites (art. 15) ; les délais sont également à fixer par l'autorité en fonction des critères d'urgence (art. 15 al. 5, art. 18 al 2 litt. b OSites). Ces éléments sont sujets à constante réévaluation, en fonction de l'évolution d'une situation. L'OFEV a établi plusieurs directives à cet égard, dont celle de 2018 (*Sanierungsbedarf sowie Ziele und Dringlichkeit einer Sanierung (21.11.2018)*). S'agissant de possibles contaminations de la nappe phréatique, les instructions de l'OFEV envisagent différents scénarios, entre un assainissement minimum, pouvant impliquer des restrictions d'usage quant à l'eau potable, et un assainissement maximum, lorsqu'il existe un risque pour l'eau potable ou les autres usages des eaux souterraines.

En conclusion, l'autorité dispose d'un **pouvoir d'appréciation** quant aux mesures à prendre dans une situation de contamination. Elle doit toutefois veiller à **garantir la meilleure prévention** contre un **danger concret** et donc, dans une telle hypothèse, engager les moyens (mesures, ressources humaines) adéquats. Nous reviendrons ci-après sur la légalité des mesures prises dans telle ou telle situation concrète lorsque des polluants d'un site contaminé infiltrent les eaux souterraines (voir point 2B4 ci-dessous).

B2) La facturation entre le SEN et l'OCRN en relation avec des sites contaminés

S'agissant de la prise en charge des surcoûts liés à l'enlèvement du mercure sur le tracé de l'A9, M. Rossier évoque un audit du 17 juin 2019 de la Révision interne de l'OFROU, et des divergences avec l'Office de construction des routes nationales (OCRN) en relation avec la refacturation des heures faites par les collaborateurs du SEN auprès des différents pollueurs. Nous n'approchons pas plus avant ce point, qui ne relève pas strictement de la question juridique. Tout au plus peut-on mentionner qu'à teneur de l'article 6 de l'Arrêté fixant les frais et émoluments pour les interventions en matière d'environnement du 28 novembre 1990 (RS VS 814.04) - applicable aux frais et émoluments perçus par les autorités cantonales pour les prestations de services, décisions, mesures de contrôle et autres interventions prévues par la législation fédérale sur l'environnement et son décret cantonal d'application -, le temps effectué par les collaborateurs est calculé selon un salaire horaire.

On notera que selon le rapport d'audit de l'OFROU pour l'achèvement du réseau (Décomptes des salaires et frais administratifs du personnel de l'OCRN : années 2016-2018, Canton du Valais) déposé le 30 septembre 2019, **le procédé de facturation de l'OCRN a été jugé, dans l'ensemble, correct ; en page 3/14, les conclusions de cet audit montrent toutefois que le reporting et la facturation des prestations fournies par le personnel cantonal des autres services à l'achèvement du réseau ne correspondent pas toujours au chapitre 12 des instructions administratives d'achèvement du réseau.** Un montant total net de Fr. 134'255, dont Fr. 26'651 concernent le SEN, a été facturé en trop au compte des routes nationales, au gré d'erreurs ou incorrections diverses.

B3) Perte imminente de la garantie financière de fr. xx pour les parcelles polluées de tiers dans l'héritage de la société X

M. Rossier évoque le risque de perte de la garantie financière de Fr. xx liée à une convention sur le transfert des obligations environnementales signée en 2010 entre la société A, la société B, l'Etat du Valais, la société C et plusieurs communes. Il relève aussi les risques plus étendus découlant de la modification de l'OSites.

Dite convention est destinée à couvrir les risques de défaillance des successeurs de la société X, quant aux coûts engendrés par les frais d'assainissement sur le site d'exploitation de cette ancienne entreprise. Il s'agit de préserver la collectivité publique (Canton et com-

munes) de l'éventuelle insolvabilité des perturbateurs auxquels des obligations d'investigation et d'assainissement sont imparties de par la législation sur la protection contre les sites contaminés (art. 32c ss LPE et OSites).

Signée en 2010, cette convention est intervenue bien avant l'ajout de l'article 32d^{bis} LPE, introduit en 2013 et entré en vigueur entre le 1^{er} novembre 2013 (pour les al. 1 et 2) et le 1^{er} juillet 2014 (pour les al. 3 et 4). Elle intervient par ailleurs au moment d'une restructuration de la société A, qui prévoyait le transfert de la propriété des immeubles sur lesquels il n'existe pas ou plus d'activité de production à la société B ; des démarches d'investigation, de surveillance ou d'assainissement fondées sur l'article 20 OSites avaient été entreprises ou étaient à attendre. Ce sont ces obligations qui ont fait l'objet d'engagements quant aux garanties à fournir par les nouveaux débiteurs.

On constate, à la lecture du ch. 15 de dite convention, que la société B s'engage à produire, dans les trois mois dès signature de la convention, une garantie bancaire à première demande, d'un montant de Fr. xx, destinée à couvrir l'exécution de ses obligations environnementales légales. La durée de validité de cette garantie est limitée à 5 ans, renouvelable de manière différenciée selon les sites concernés. Pour les sites figurant à l'annexe I, le renouvellement est automatique de cinq ans en cinq ans, à certaines conditions ; en revanche, pour les dossiers indiqués dans l'annexe II, le renouvellement de cette garantie n'était prévu qu'à une reprise, pour une durée de cinq ans, de telle sorte qu'elle pourrait s'éteindre en juin 2020. Ce sont les connaissances de l'époque quant à la durée probable des assainissements qui ont motivé cette différence de régime.

On notera que, selon nos informations, les coûts à engager pour l'assainissement complet des sites concernés, ensuite du transfert en mains de la société B, sont très largement supérieurs au montant de la garantie précitée. Or, on constate que la convention a pris en compte au mieux les risques d'insolvabilité liés aux coûts extraordinairement élevés d'un tel assainissement. En effet, les collectivités publiques disposent de plusieurs niveaux de garanties, dans ce dossier, notamment par l'engagement de la société C de veiller à ce que la société B dispose des fonds nécessaires afin de faire face aux obligations environnementales qui lui incombent et, de surcroît, de se porter garante au sens de l'art. 111 CO de tous montants dus par la société B à raison des obligations environnementales lui incombant (art. 18 et 19 de la convention). Par ailleurs, le 26 mars 2013, la société D a accepté de fournir une garantie supplémentaire en cas d'inexécution des obligations environnementales de sa filiale, la société C, par une clause de porte-fort de Fr. xx. en faveur de l'Etat du Valais.

Plusieurs protocoles à la convention de 2010 ont par ailleurs été signés entre les parties, depuis lors, pour fixer les modalités d'exécution et garantir les frais de surveillance, estimés à Fr. xx en 2018.

Cela étant, on rappelle qu'une garantie à première demande, telle que celle libellée à l'article 15 de la convention, constitue uniquement un moyen de couvrir les frais de l'Etat, en cas de carence du débiteur de l'obligation environnementale ; pour pouvoir faire appel à

cette garantie, il convient notamment d'établir un risque de défaillance (WAGNER PFEIFER Beatrice, Neue Risiken bei Fusion, Spaltung und Unternehmenskauf als Folge neuer Bewilligungs- und Sicherungspflichten, RSDA 2014, p. 136 ss, p. 157 ; ZUFFEREY Jean-Baptiste / ROMY Isabelle, La Construction et son environnement en droit public – Eléments choisis pour les architectes, les ingénieurs et les experts de l'immobilier, 2e éd., Lausanne/Genève/Zurich/Bâle, 2017, p. 336). Les obligations matérielles des personnes à l'origine des mesures en matière de sites contaminés (investigations ou assainissements) sont totalement indépendantes de la durée d'une garantie (elles sont imprescriptibles, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral 1C_526/2014, 1C_524/2014, du 24 février 2016, Commune de Crissier, c. 8). L'article 15 de la convention rappelle d'ailleurs expressément que les obligations de la société B demeurent. Au surplus, les clauses relatives à la garantie, même dans le contexte d'une convention, relèvent du droit public (art. 32d bis al. 3 LPE) et peuvent justifier une adaptation de la garantie, en fonction de l'évolution de la situation, par voie contractuelle ou, le cas échéant, par une décision fondée sur le nouvel article 32d^{bis} al. 2 LPE, qui prévoit que « *le montant de la garantie est fixé en fonction notamment de l'étendue, du type et de l'intensité de la pollution. Il est adapté lorsque l'amélioration de l'état des connaissances le justifie* ».

Dans le cas d'espèce, par lettre du 20 novembre 2019 adressée par le Chef du département de la mobilité à l'Etat du Valais, la société B a admis que la garantie bancaire évoquée à l'article 15 de la convention de 2010 puisse être « prolongée en temps utile et dans les mêmes termes de cinq ans jusqu'en juillet 2025 ». Cette prolongation s'étend également aux parcelles figurant à l'annexe II de la convention de 2010. Ainsi, « la garantie bancaire sera renouvelée de cinq ans en cinq ans tant pour les sites figurant à l'annexe I que pour les dossiers de l'annexe II selon le mécanisme prévu à l'article 15 de la convention pour les sites de l'annexe I ».

Cet avenant à la convention clôt ainsi le débat. Nous avons vu plus haut que les garanties financières ont été particulièrement bien étudiées et négociées, dans le cas particulier. **En aucun cas on ne pouvait parler de mise en péril de la situation financière des collectivités publiques. Comme on l'a indiqué, une nouvelle négociation, voire une décision fondée sur l'article 32d^{bis} LPE restaient possible pour assurer l'étendue du premier niveau de garantie, ce qui a été fait** ; par ailleurs, nous avons vu qu'il existe des clauses de porte-fort qui permettent de consolider le tout.

B4) Risques accrus liés à la correction du Rhône, près du site de la décharge de Gamserried

a) Rappel des faits

Ce point constitue le plus important parmi les éléments d'alerte amenés par M. Rossier.

Une remontée de la nappe phréatique est observée dès 2012-2013, dans certains quartiers de Viège. En octobre 2015, les autorités de la commune et le canton, par le DMTE, ont mandaté une étude indépendante pour élucider les données liées à cet événement,

incluant une modélisation numérique. Cette étude a permis une meilleure compréhension des sources pouvant être à l'origine d'une remontée de la nappe. **A l'époque, toujours selon ces travaux d'expert, les travaux de correction de Rhône n'apparaissent pas comme responsables de la remontée de la nappe.** Depuis la fin des années 1960, les remontées de la nappe phréatique sont maîtrisées par des pompages des puits industriels de Lonza AG, plus soutenus en fin de période hivernale.

La gestion de la nappe dans le cadre du chantier lié à la correction du Rhône repose sur divers processus (choix de la meilleure variante influençant le moins possible la nappe, modélisation de la réaction prévue de la nappe durant et après les travaux, définition des valeurs seuils nécessitant la mise en œuvre de mesures de gestion, planification de mesures de gestion [pompage], activation des pompages, en cas de dépassement des valeurs seuils).

Dès février 2016, lors du chantier relatif au secteur de la zone industrielle de Lalden-Visp (Los 7b à Lalden), les travaux de correction du Rhône ont engendré une remontée de la nappe phréatique. Cela a nécessité des **mesures d'urgence**, dès lors que le site se trouve proche de l'ancienne décharge de Gamsenried et du site industriel de Lonza. Depuis 2014, ces deux sites font en effet l'objet d'investigations fondées sur l'OSites en raison d'importantes pollutions mises en évidence au niveau du sol et des eaux souterraines. Le 24 mai 2016, le DMTE, par le Chef du Département, a ainsi autorisé la mise en œuvre de 24 pompages de sécurisation, avec un certain nombre de conditions. Il s'agissait d'assurer le pompage de l'eau souterraine, pour gérer l'évolution du niveau de la nappe phréatique, puis de la reverser dans le Rhône ; le but était de maintenir les niveaux phréatiques en-dessous d'un seuil d'intervention signifiant l'existence d'une menace pour les biens ou les personnes.

Le SEN a pour sa part été invité à exprimer son avis en date du 12 mai 2016 ; il l'a fait en date du 31 mai 2016, en préavisant favorablement pour lesdits forages, tout en posant des conditions strictes liées à cette intervention en secteur de protection des eaux souterraines A_u et à proximité d'un site contaminé, de manière à éviter une contamination des eaux superficielles par les polluants contenus sur le site de l'ancienne décharge de Gamsenried. Un suivi analytique et le rendu de rapports étaient notamment exigés, dans la perspective de permettre au SEN de délivrer l'autorisation de déversement définitive.

b) Difficultés rencontrées par le SEN avec l'OCCR3

Le SEN a d'emblée évoqué des difficultés à obtenir de la part de l'Office cantonal de la construction du Rhône (OCCR3), les rapports de suivi demandés dans son préavis de 2016, (voir notamment les courriers du SEN, du 1^{er} mars 2017, la réponse de l'OCCR3 du 6 avril 2017, la demande de complément d'information requise le 2 juin 2017 par le SEN en relation avec les questions touchant aux « eaux souterraines », eaux de surface et sites pollués », ainsi que le courrier du SEN avec sommation et menace d'exécution par substitution, du 13 mars 2018, constatant que les différents compléments demandés n'avaient

pas été produits et réponse de l'OCCR3 du 12 avril 2018 et projet de lettre de dénonciation du 21 juin 2018 [non envoyée] pour non-respect des exigences de la LEaux/OEaux).

Ces points sont relayés en détail dans le rapport de M. Rossier du 19 mars 2019 au CDMTE.

Les échanges de courriers récents (courrier du SEN du 16 mai, réponse de l'OCCR3 du 7 juin 2019 et courrier du SEN du 3 juillet 2019) montrent que des difficultés de compréhension ont subsisté par rapport aux attentes du SEN quant aux documents à fournir.

c) Mandats d'étude confiés à des experts externes

Le Canton dispose de diverses études concernant les liens entre des travaux et la nappe phréatique, notamment celui établi par le bureau Rovina + Partner AG « Beurteilung der GW-Beeinträchtigungen auf Stufe Generelles Projekt. Datenlage, Methodik, Varianten-Bewertung und Beschreibung der Auswirkungen des Generellen projektes auf die Grundwasserverhältnisse », du 14 mai 2008.

Dès le 27 septembre 2016, le DMTE a confié à Geotechnisches Institut AG le mandat de mettre en lumière les événements survenus à Laden. Un workshop a été organisé en date du 22 juin 2017 avec cet expert pour présenter une modélisation 3D de la Plaine du Rhône dans la région de Viège.

La question de l'incidence des rejets de l'eau pompée dans le Rhône a par ailleurs fait l'objet d'une médiation entre le SEN, l'OCCR3 et l'EM-DMTE durant l'été 2018. L'OCCR3 a alors contacté le bureau Magma AG pour procéder à une expertise ; son offre, de septembre 2018, a été examinée et commentée par le SEN. Selon le rapport établi le 19 mars 2019 au CDMTE, cet expert n'a finalement pas été mandaté par l'OCCR3.

Le 13 septembre 2018, les substances analysées en lien avec les pompages autorisés en urgence (130 paramètres analysés en interne par le chef du groupe des eaux souterraines, Pierre Christe), montraient que certains polluants nécessitaient une analyse approfondie ; M. Christe proposait que l'on détermine quelles substances nécessitent un tel suivi, en coordination avec la section des Sites pollués. La question des substances pour lesquelles il n'existe aucune valeur limite de concentration était également évoquée.

Dès la fin 2018, les investigations menées, à la demande du SEN, par Lonza AG (qui a mandaté l'expert Arcadis Schweiz AG), ont mis en évidence la présence de benzidine sous et en aval de la décharge de Gamsenried. Les analyses de début 2019 (courrier du laboratoire CIMO Compagnie industrielle de Monthey SA, du 4 février 2019) montrent que les taux de concentration de cette substance sont souvent supérieurs à 1 ng/l (taux de concentration de référence indiqué dans les documents en question) et ont pu atteindre une valeur de 229.39 ng/l, le 28 janvier 2019 et de 236.64 ng/l, le 29 janvier 2019 ; les résultats produits par le même laboratoire le 11 février 2019 font état de taux de concentration à nouveau très importants en date du 4 février 2019 (265.63 ng/l) et le 5 février 2019 (276.14 ng/l). Ces analyses concernent des échantillons d'eaux souterraines remis au laboratoire précité. Ainsi que l'indique le communiqué de presse de la Chancellerie du Conseil d'Etat du

1^{er} avril 2019, ces concentrations sont pour certaines largement supérieures au seuil d'assainissement qui se situe à 0.75 ng/l pour les eaux souterraines en aval d'un site pollué.

En date du 12 février 2019, le bureau Rovina + Partner AG a confirmé la nécessité des pompages entre les mois de septembre et mars 2019.

En date du 14 août 2019, le DMTE a étendu le mandat accordé à Geotechnisches Institut AG selon les termes suivants : Grundwassermodell Visp « HydRhA » - Westerweiterung und Anpassung des Zeitraums auf 2008 bis 2018.

Enfin, des courriers ont été échangés en 2019 avec le bureau CSD pour un accompagnement des services OCCR3-SEN aux fins de définir des processus de gestion des effets du projet R3 sur la nappe ; ces démarches ne se sont pas concrétisées à ce jour.

L'ensemble des études pertinentes pour les autorisations de pompages sont rappelées par ailleurs dans la décision du SEN du 11 mars 2019, dont il est question ci-dessous.

d) Communications au public

La présence de la benzidine dans les eaux de pompage a été officiellement annoncée par un premier communiqué de presse très détaillé, du **1er avril 2019**, qui informe la population de la situation et des diverses mesures prises à cet égard.

On retient de ce premier communiqué que « dans le cadre des investigations requises par le Service de l'environnement (SEN), Lonza AG a mis en évidence de nouveaux polluants organiques dont la benzidine dans les eaux souterraines sous et en aval de la décharge de Gamsenried ». Dans les eaux souterraines en aval de la décharge, des concentrations de benzidine comprises entre moins de 1 et plus de 500 nanogrammes (un nanogramme vaut un milliardième de gramme) par litre (ng/l) ont été constatées. Ces concentrations sont pour certaines largement supérieures au seuil d'assainissement qui se situe à 0.75 ng/l pour les eaux souterraines en aval d'un site pollué. Les mesures prises à cet égard sont de plusieurs ordres :

- d'une part, le confinement hydraulique de la décharge par pompage des eaux polluées (par Lonza AG) a été renforcé, afin d'améliorer le confinement hydraulique du site, tel qu'exigé par le SEN. Les eaux ainsi pompées sont traitées à la station d'épuration du site chimique ;
- un essai pilote de traitement par injection d'air dans la nappe en aval de la décharge afin d'accélérer la biodégradation de ce polluant a été planifié dans les eaux souterraines plus en aval ;
- pour sa part, l'Office cantonal de la construction du Rhône (OCCR3) - qui exploite, comme vu plus haut, des puits de pompage dès 2016, durant les travaux, pour stabiliser le niveau de la nappe phréatique dans le secteur concerné - surveille la qualité des rejets au Rhône, de façon à éviter tout impact problématique sur la qualité des eaux de surface. Il s'agit d'assurer que les eaux pompées, une fois rejetées dans le Rhône, ne présentent pas de risque toxicologique pour les humains, ni écotoxicologique pour les organismes vivant

dans les eaux superficielles. Selon les experts, les pompages se déroulant en situation de hautes eaux, le débit du Rhône garantit durant toute la durée d'intervention le respect de ces exigences légales.

Ce communiqué indique également que le SEN évaluera régulièrement si des mesures supplémentaires s'avèrent nécessaires.

Un autre communiqué de presse est intervenu en date du **18 octobre 2019** en relation avec la menace qui pèse sur deux puits privés, inconnus jusqu'alors, et nouvellement identifiés. Les autres puits d'eau potable et d'irrigation recensés dans la région ont été contrôlés sans révéler la présence de benzidine. Selon ce deuxième communiqué, la pollution découverte s'étend sur une distance d'environ trois kilomètres dans les eaux souterraines s'écoulant parallèlement au Rhône, en aval de la décharge de Gamsenried.

e) Décision du 11 mars 2019 et autorisations supplémentaires

La régularisation des pompages, autorisés en urgence et de manière temporaire en 2016, a fait l'objet d'une décision du SEN signée par M. Rossier, en date du 11 mars 2019, autorisation dont la durée de validité est fixée au 31 décembre 2019. Fondée sur les articles 7 LEaux et 25 LcEaux, cette décision comporte une liste importante de conditions, dont plusieurs rappellent celles déjà formulées en 2016.

Par courrier du 9 avril 2019, l'OCCR3 a sollicité une autorisation de régularisation formelle pour des pompages supplémentaires (4. Brunnenserie), nécessaires depuis début février 2017. Le DMTE a accordé une autorisation formelle à cet égard en date du 28 mai 2019, avec diverses conditions.

Ensuite de rapports présentés par les bureaux Magma le 6 mai 2019 et Arcadis le 3 mai 2019, en date du 7 juin 2019, le SEN par son chef de service M. Rossier, a confirmé les conditions de l'autorisation du 11 mars 2019 et rappelé les responsabilités des divers acteurs engagés.

f) Situation actuelle, décision de l'OFEV, postulats urgents devant le Grand Conseil

En été 2019, les analyses ont montré une nouvelle montée de la nappe phréatique. Des mesures ont été coordonnées entre le SEN et la commune de Viège.

En date du 6 novembre 2019, l'OFEV a rendu une décision concernant le taux de référence pris en considération par le Canton pour les rejets d'eau dans le Rhône contenant de la benzidine. En effet, à défaut de figurer dans l'Annexe I de l'OSites, le taux de concentration admissible de cette substance nécessite une approche de cas en cas, par l'autorité, et est fixée en accord avec l'OFEV, selon les prescriptions de la législation sur la protection des eaux (ch. 1 de dite annexe). Or, selon l'OFEV, il est correct de se fonder sur la valeur de concentration de 1,5 ng/l (CAS-Nr. 92-87-5). Pour cela, l'OFEV s'est référé à ses recommandations « Détermination des valeurs de concentration et des valeurs limites, Aide à

l'exécution relative à l'ordonnance sur les sites contaminés et à l'ordonnance sur le traitement des déchets, édition 2013 » (ci-après Aide à l'exécution OFEV), qui invitent à considérer un facteur cancérigène de $1 : 10^{-5}$, cette prudence étant elle-même fondée sur des études ou avis émanant d'autorités et d'organisations nationales et internationales (ch. 2.3 ss de l'Aide à l'exécution OFEV).

Deux postulats urgents ont été déposés devant le Grand Conseil concernant la question de la concentration de la benzidine dans les puits privés (en référence au communiqué de presse du 18 octobre 2019) et dans les eaux publiques.

g) Examen des griefs portés par M. Rossier quant à la gestion de ce dossier

En fin de compte, dans ce dossier, M. Rossier fait valoir le besoin d'anticipation et les risques qui peuvent devenir très problématiques en lien avec les sites pollués (rapport du 2 juillet au Chef de l'Inspection cantonale des finances, p. 16) ; il évoque également les risques liés à son absence dans ce dossier, dès la date de la décision de le libérer de son obligation de travailler (lettre de M. Rossier du 8 août, point 13).

h) Analyse

Compte tenu de la complexité de ce dossier, nous nous limiterons à évoquer les obligations de l'Etat, dans une situation qui peut devenir très critique, en **présence d'un danger concret** pour la santé ou l'environnement (voir les informations relayées par communiqué de presse du 18 octobre dernier concernant des puits privés contaminés par la benzidine et justifiant des interdictions d'irrigation).

Les obligations de l'Etat sont de **deux natures** en l'espèce : il s'agit de **gérer** l'ensemble des travaux liés à la troisième correction du Rhône et les dangers liés à la remontée de la nappe phréatique, proche de sites contaminés (a) ; il s'agit par ailleurs de **communiquer** correctement les informations à caractère environnemental au public (b).

- a) Concernant la gestion du dossier, en sa qualité d'autorité de surveillance et de maître de l'ouvrage, le Canton se doit d'instruire et de suivre l'ensemble du projet au mieux des connaissances. Il nous apparaît à cet égard que cette affaire est suivie correctement tant du temps de l'activité de M. Rossier, que postérieurement. Les problèmes relayés par M. Rossier avec l'OCCR3 interpellent, sans aucun doute. Ces difficultés montrent que la gouvernance d'un tel dossier nécessite probablement réflexion. Toutefois l'objet de notre mandat se limitera à examiner si, au final, la solution adoptée pour faire face à la remontée de la nappe phréatique, près de la décharge de Gamsenried, avec les effets collatéraux qu'elle engendre (soit le rejet dans le Rhône d'eau contaminée contenant de la benzidine), est conforme au droit ou non.

La conformité de rejets dans le Rhône d'eaux polluées par une substance pouvant être cancérigène a été mise en doute par divers intervenants dans les médias, dont le professeur Walder WILDI, professeur honoraire de géologie de l'UNIGE, dans son

interview du 27 octobre 2019 à la RTS (émission Mise au point). Selon cet expert, il est contraire à la loi sur la protection de l'eau et la législation sur les sites contaminés de « diluer des déchets pour les rejeter dans l'environnement ». Même lorsque des rejets se font dans des concentrations tolérables, il ne serait pas possible de maîtriser, par des analyses ponctuelles, l'ensemble des concentrations rejetées, en tous points des sites concernés. Une telle remarque invite assurément à étendre les mesures de surveillance à leur maximum et à informer au plus près la population des mesures prises en urgence et de leur évolution, ce qui nous paraît avoir été fait. La conformité du processus de pompage, pour éviter un danger plus grand pendant les travaux de troisième correction du Rhône et dans l'attente de l'assainissement de la décharge de Gamsenried, nécessite par ailleurs quelques développements d'un point de vue juridique.

Conformément à l'article 3 LEaux, « chacun doit s'employer à empêcher tout atteinte nuisible aux eaux en y mettant la diligence qu'exigent les circonstances ». L'article 6 de cette même loi interdit d'introduire directement ou indirectement dans une eau des substances de nature à la polluer ». Ces principes ont pour conséquence que les eaux polluées évacuées doivent être traitées et que leur déversement dans une eau est soumis à une autorisation cantonale (art. 7 LEaux). Lorsque, comme en l'espèce, un site contaminé est en contact avec les eaux, se pose la question du régime applicable (celui des déchets - dont dépendent les sites contaminés -, ou celui de l'élimination des eaux usées). Ces questions peuvent être délicates (HETTICH Peter/TSCHUMI Tobias, Commentaire de la loi sur la protection des eaux et de la loi sur l'aménagement des cours d'eau, Hettich/Jansen/Norer [édits], § 17 ad Art. 7). Les principes selon lesquels il convient d'éviter des déchets ou des atteintes, subsidiairement de les valoriser et, en dernier lieu, lorsque les deux premières mesures ne sont pas envisageables, d'éliminer les éléments d'une manière respectueuse de l'environnement, sont semblables dans les deux domaines (HETTICH Peter/TSCHUMI Tobias, op. cit., § 14 ad Art. 7).

Le régime de la protection des eaux interdit l'élimination des déchets solides ou liquides avec les eaux à évacuer, sauf si cela est opportun pour le traitement des eaux (Art. 10 lit. a de l'OEaux). Cependant, dans le cas particulier, les rejets d'eau contenant de la benzidine ne constituent pas un mode « d'élimination » de déchets liquides, mais plutôt l'effet corrélé à une mesure permettant de maintenir la nappe phréatique à un niveau stable, afin d'éviter sa contamination par le site de Gamsenried proche. Dans un tel cas, il nous apparaît que les dispositions pertinentes résident dès lors dans le régime des eaux usées (constituées ici des eaux rejetées après l'intervention de pompage), qui invite à fixer des conditions strictes pour le déversement d'eaux polluées dans les eaux superficielles (art. 7 LEaux et 6 OEaux). Le déversement d'eaux polluées « dans les eaux ou dans les égouts publics », invite à respecter des critères de qualité des eaux conformément aux prescriptions de l'annexe 3.3 OEaux. Selon le ch. 1 de l'annexe 3.3 OEaux, l'autorité fixe cas par cas les exigences applicables au déversement en tenant compte des carac-

téristiques des eaux polluées, de l'état de la technique et de l'état du milieu récepteur. Elle tient également compte, ce faisant, des normes internationales ou nationales, des directives publiées par l'office ou des normes élaborées par la branche industrielle concernée en collaboration avec l'office (fédéral compétent).

On note que le régime des sites contaminés prévoit également la nécessité de veiller au respect d'un taux de concentration de substances d'un site pollué en contact avec les eaux superficielles ; à défaut du respect de ces normes, des mesures de surveillance ou d'assainissement pourront être nécessaires (art. 10 OSites et annexe 1 OSites). C'est la raison pour laquelle - ainsi qu'on l'a vu sous point 2 B4f ci-dessus - l'annexe 1 ch. 1 OSites invite à une détermination du taux de concentration admissible de substances provenant d'un site pollué, en conformité avec la législation sur la protection des eaux.

En l'espèce, nous avons vu que le taux de concentration maximum de benzidine autorisé dans les eaux, après rejet de l'eau de pompage, a été fixé en accord avec l'OFEV ; ce taux a été établi à 1,5 ng/l, par décision de cet office du 6 novembre 2019, en référence aux normes internationales et nationales. Comme l'indique l'Aide à l'exécution de l'OFEV, en point 2.5, les critères des différentes institutions de référence pour l'évaluation des valeurs de concentration, selon des critères toxicologiques, reposent toujours sur des valeurs de précaution, lorsqu'il est question d'eau potable. Dans la gestion de risques, il est évident que le principe de précaution doit inviter à prendre toutes les mesures économiquement supportables même en l'absence de la certitude d'un risque.

Au vu de ces dispositions, **la décision d'urgence** prise en 2016 d'autoriser des pompages de la nappe phréatique, avec rejet de l'eau pompée dans le Rhône, puis **l'octroi d'une autorisation** en date du **11 mars 2019** de procéder à de tels pompages, pour une durée limitée, mais le cas échéant, renouvelable, **respecte les exigences légales** ; cela pour autant que les conditions posées soient respectées, notamment le respect du taux de concentration de la benzidine, dans les eaux publiques, après rejet de l'eau de pompage. Il convient de rappeler que cette mesure paraît la seule, à l'heure actuelle, à même de parer à une situation totalement imprévue et non mentionnée dans les rapports d'impact liés à la troisième correction du Rhône (M. Rossier relève à plusieurs reprises cet aspect). Il est bien-entendu également que cette mesure ne peut s'entendre que de manière temporaire, tant qu'elle s'avèrera nécessaire.

Ainsi que l'indique le communiqué du Conseil d'Etat du 1er avril 2019, « un bureau d'experts a vérifié que les eaux pompées, une fois rejetées dans le Rhône, ne présentent pas de risque toxicologique pour les humains, ni écotoxicologique pour les organismes vivant dans les eaux superficielles. Selon les experts, les pompages se déroulant en situation de hautes eaux, le débit du Rhône garanti durant toute la durée d'intervention le respect de ces exigences légales. **Le SEN évaluera régulièrement si des mesures supplémentaires s'avèrent nécessaires** ». Ces mesures, liées à la troisième correction du Rhône, s'ajoutent à celles prises par Lonza AG,

qui sont également rappelées dans ce communiqué de presse (voir ch. 2 B4d ci-dessus).

Au vu de ces informations, il apparaît que la gestion de la situation d'urgence provoquée par la présence de benzidine dans la nappe phréatique, près du site de Gamsenried - non anticipée par les experts qui ont analysé l'impact des travaux liés à la troisième correction du Rhône -, est gérée correctement pour minimiser les atteintes et respecter les normes admises en matière de rejets de polluants dans les eaux superficielles.

- b) La **deuxième obligation** en la matière consiste en un devoir d'**information** de la population. Ce devoir découle tant que la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention Aarhus) de juin 1998, dont les dispositions sur le droit à l'information en matière d'atteintes à l'environnement sont directement applicables. Ces obligations ont d'ailleurs été transposées à l'art. 10 e à g LPE et en droit cantonal. Selon l'art. 10^e LPE, les autorités renseignent le public de manière objective sur la protection de l'environnement et sur l'état des nuisances qui y portent atteinte ; en particulier, elles publient les enquêtes sur les nuisances grevant l'environnement et les résultats des mesures prises en vertu de la LPE (art. 44 LPE).

Il nous paraît que, sur ce point, l'information de la population a été constante et non seulement à compter de la polémique suscitée par le départ de M. Rossier. En effet, un premier communiqué de presse du 1^{er} avril 2019, très complet, informe la population de la situation et de l'ensemble des mesures prises. Un autre est intervenu en date du 18 octobre dernier en relation avec la menace qui pèse sur deux puits privés nouvellement identifiés. Ce communiqué montre d'ailleurs qu'un recensement est mené depuis plusieurs mois concernant les puits privés pouvant être touchés par la pollution. Cela est conforme aux obligations de l'autorité, qui doit faire des démarches de recensement des puits privés, le plus tôt possible ; en l'espèce, ces investigations ont été entreprises immédiatement, soit au moment où de nouveaux faits sont survenus. Il incombe également à l'autorité d'évaluer en permanence la situation à l'égard de ces propriétaires (voir le point 2 B4d ci-dessus).

B5) Convention de Minamata sur le mercure, conclue le 10 octobre 2013 et entrée en vigueur en Suisse, en août 2017.

Dans un courriel du 8 septembre 2019, adressé à M. Fanti, Préposé à la protection des données, M. Rossier évoque une violation de la Convention de Minamata, en relation avec la pollution au mercure, et la stigmatisation qui pourrait en résulter pour la Suisse au sein de la Conférence des parties de la Convention de Minamata (qui s'est déroulée à Genève du 25 au 29 septembre 2019).

Cette Convention aborde tous les aspects liés à l'utilisation du mercure et prévoit des mesures destinées à : a)interdire les nouvelles mines de mercure et abandonner progressivement les mines existantes ; b)réduire l'utilisation, les émissions et les rejets de mercure provenant de l'extraction minière artisanale et à petite échelle d'or et des grandes activités industrielles ; c)abandonner progressivement et réduire l'utilisation de mercure dans un certain nombre de produits et de procédés contenant du mercure ajouté, en particulier son utilisation dans les amalgames dentaires ; d)restreindre le commerce et interdire la fabrication, l'importation et l'exportation de mercure et d'une large gamme de produits contenant du mercure ajouté, comme les piles ou les ampoules ; e)contrôler et réduire les émissions atmosphériques et les rejets dans le sol et l'eau ; f)garantir un stockage plus sûr et une gestion appropriée des déchets de mercure (notamment des sites contaminés).

En droit suisse, les prescriptions de la convention sont concrétisées dans la législation environnementale, spécialement diverses ordonnances fédérales (ORRChim ou OSites). La concentration de mercure dans les sols a notamment fait l'objet d'une réévaluation de l'OSites en 2015, pour mieux protéger la population en zone d'habitation (abaissement de la valeur seuil de 5 mg à 2mg Hg/kg). Partant, il s'agit pour le Canton du Valais de faire respecter cette norme sur les sites contaminés. La Convention de Minamata, pas plus que le droit fédéral, ne fixent de délai à cet égard (voir ch. 2 B1 ci-dessus). Il convient en ce domaine, comme déjà indiqué, de mettre en œuvre les moyens adéquats pour que cette pollution ancienne puisse être assainie le plus rapidement possible et d'intervenir prioritairement dans les situations où un danger concret se manifeste (notamment les lieux où les valeurs de concentration du mercure sont les plus fortes). C'est bien ce qu'exprime l'article 12 de la Convention de Minamata en précisant que :

1. Chaque Partie s'efforce d'élaborer des stratégies appropriées pour identifier et évaluer les sites contaminés par du mercure ou des composés du mercure.

2. Les actions visant à réduire les risques présentés par ces sites sont menées d'une manière écologiquement rationnelle comprenant, au besoin, une évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement posés par le mercure ou les composés du mercure qu'ils recèlent.

[...]

4. Les Parties sont encouragées à coopérer à l'élaboration de stratégies et à l'exécution d'activités visant à identifier, évaluer, classer par ordre de priorité, gérer et, s'il y a lieu, remettre en état les sites contaminés.

Partant, il nous apparaît que les mesures à adopter en matière de sites contaminés, telles qu'elles découlent du droit suisse, sont conformes à la convention précitée. **La Convention de Minamata n'impose pas d'obligations supplémentaires.**

3° La question de l'échéance des subventions fédérales en matière de stand de tir

Sous le point 4 du rapport du 2 juillet adressé à l'Inspection cantonale des finances, M. Rossier dénonce le refus du Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (SAJMTÉ) de changer la loi cantonale sur la protection de l'environnement (LcPE) (RSVS 814.1) « pour subventionner les stands de tir, puis décret urgent » (*sic*). Cette proposition, faite dans le but d'accélérer les procédures d'assainissement, était liée à l'échéance des subventions fédérales en matière d'assainissement des stands de tir contaminés, au 31 décembre 2020.

Les sites utilisés pour les manifestations de tir sont considérés comme des sites pollués au sens de l'article 2 de l'ordonnance sur les sites contaminés (OSites; RS 814.680) et nécessitent donc un assainissement si les manifestations de tir engendrent des atteintes nuisibles ou incommodes ou s'il existe un danger concret que de telles atteintes apparaissent. Les mesures d'assainissement des sols aux abords de ces sites peuvent bénéficier d'indemnités fédérales provenant d'un fonds alimenté par une taxe sur le stockage définitif de déchets dans des décharges en Suisse ou à l'étranger (fonds OTAS). La Confédération participe à ces coûts par une subvention s'élevant à 8'000 francs par cible pour les installations de tir à 300 m et à 40% des coûts imputables pour les autres types d'installation (art. 32e al. 4 lit. c LPE).

Ce financement n'est cependant accordé que si les tirs dans le sol cessent à compter du 31 décembre 2020 (art. 32e al. 3 lit. b, ch. 2 LPE) ; il incombe aux cantons de déterminer à quel moment l'assainissement doit être réalisé. En date du 27 septembre 2019, le Parlement fédéral a accepté une dérogation à la disposition précitée, pour les manifestations de tirs historiques ou de tirs en campagne se déroulant au plus une fois par an et ayant eu lieu régulièrement au même endroit avant le 31 décembre 2020 (Art. 32e al. 3 lit. c ch. 2, et let. cbis, soumis au délai référendaire jusqu'au 16 janvier 2020). Des subventions pourront donc encore être versées pour ces situations exceptionnelles. Dans les autres cas, les obligations découlant de l'art. 32e al. 3 lit. b ch. 2 LPE subsistent.

Selon les documents fournis, dans le Canton du Valais, 259 buttes de tir sont inscrites au cadastre des sites pollués, dont 31 ont été assainies, 115 nécessitent un assainissement et 33 nécessitent encore une investigation pour déterminer leur besoin d'assainissement (32 sites investigués ne nécessitent aucune mesure et 48 autres ne présentent aucune atteinte nuisible ou incommode, mais seront soumis à investigation en cas de projet de construction).

Les frais non pris en charge par la Confédération doivent être assumés par les propriétaires des stands de tir (généralement des sociétés de tir). En cas de défaillance, cette part incombe aux communes (art. 48 al. 5 LcPE première phrase); le canton participe, quant à lui, à cette part communale à hauteur de 40 % des coûts, en sus des indemnités fédérales concernées (art. 48 al. 5 LcPE deuxième phrase).

M. Rossier a proposé une modification de la LcPE/LcEaux tendant à permettre le subventionnement de l'assainissement des stands de tir sans passer par une « fastidieuse » instruction juridique de chaque cas. Le principe consistait à obtenir une répartition des coûts plus rapidement entre la Confédération, le Canton, les communes et les sociétés propriétaires (selon un mécanisme forfaitaire).

La solution proposée par M. Rossier a fait l'objet du dépôt d'une motion en date du 15 juin 2018 (N° 5.0347) ; celle-ci n'a pas été suivie par le Parlement cantonal (rejet dans la session du Grand Conseil du 15 novembre 2018). Le Conseil d'Etat a, en revanche, adopté et transmis au Grand Conseil un projet de décret de modification de LcPE du 18 novembre 2010. Ce décret permet de préciser la répartition des coûts d'assainissement des stands de tir intercommunaux (voir l'art. 48 al. 5bis du projet), laissant au surplus inchangé le soutien du SEN aux communes comme aux différents acteurs du tir valaisan (officiers fédéraux de tir, office cantonal des affaires militaires, sociétés de tir) dans la planification des assainissements afin d'assurer un subventionnement fédéral. L'objectif est d'éliminer les atteintes actuelles à l'environnement et d'éviter celles futures tout en respectant les objectifs donnés par la Confédération (communiqué de presse du canton du 26 septembre 2019). Le Parlement cantonal a adopté ce projet en lecture unique dans sa session de décembre 2019.

L'échéance des délais fixés pour le subventionnement de l'assainissement des stands de tir, évoquée par M. Rossier, est ainsi connue du Canton. On note d'ailleurs que l'Inspection cantonale des finances a obtenu une séance auprès de l'OFEV pour discuter de ce point, le 19 septembre 2019. Il en résulte que l'octroi de subventions fédérales après le 31 décembre 2020 n'est pas exclu, pour autant que certaines mesures d'accompagnement (renonciation à des tirs ou aménagement de capteurs de balles et mise à l'inventaire des stands à assainir) soient prises.

Ce point ne suscite donc pas de remarques de la soussignée. La fin éventuelle des subventions fédérales ne mettrait pas fin à l'obligation d'assainir ces sites pollués, à charge des pollueurs, mais rendrait cette opération plus onéreuse pour les parties. Il paraît donc judicieux de trouver une solution et de tenter d'obtenir des assurances de la Confédération concernant les conditions à remplir au-delà de 2020 afin de maintenir le financement fédéral.

4° Diverses questions procédurales ou de gestion des décisions environnementales

A) Contenu des décisions de la CCC en matière d'études d'impact et suivi des études d'impact

Toujours dans son rapport du 2 juillet 2019 au Chef de l'Inspection cantonale des finances, M. Rossier évoque des problèmes de coordination dans le contexte des intérêts à apprécier au cours d'une étude d'impact. Les déterminations des services ne seraient pas toutes reproduites au même niveau (certaines dans le corps du texte, d'autre dans des annexes) ;

elles seraient par ailleurs reproduites à l'état brut, sans prise en compte d'éventuels compléments ou avis de services ou autorités tierces. M. Rossier relève notamment que l'évaluation du rapport d'impact faite par le SEN ne serait pas reprise dans le corps du texte de la décision, mais en annexe à celui-ci.

L'ensemble de ces questions pose celles de la coordination formelle (une seule décision pour l'ensemble des aspects présentés par le projet) et matérielle (pesée des intérêts). Les griefs de M. Rossier portent cependant moins sur le déroulement formel de la procédure que sur la transcription des différentes décisions.

Ainsi que l'indique M. Rossier, il faut distinguer le **rapport d'impact** (qui contient les éléments matériels relatifs à l'ensemble des incidences du projet) de l'**étude d'impact** (qui réunit l'ensemble des avis et décisions des services concernés par le droit matériel applicable en vue de permettre une décision finale coordonnée).

Selon la LcPE, **le SEN est le service spécialisé au sens de la législation fédérale** ; c'est dire qu'il est responsable d'évaluer l'enquête préliminaire, le cahier des charges et le rapport d'impact au sens où l'entend l'article 12 de l'Ordonnance fédérale sur l'étude d'impact (OEIE ; RS 814.011) ; il doit également vérifier que les indications contenues dans le rapport d'impact sont complètes et exactes (art. 13 OEIE). Au-delà de ce contrôle plutôt à caractère technique, le SEN est par ailleurs chargé d'apprécier la conformité de l'installation aux normes environnementales (art. 13 al. 3 OEIE) et de communiquer ses conclusions à l'autorité compétente, en lui demandant, si nécessaire, d'imposer des charges au requérant ou de soumettre la réalisation du projet à certaines conditions (art. 13 al. 4 OEIE) ; **cet exercice est d'une nature très différente, puisqu'il invite le SEN à une appréciation juridique du projet** (sur ce point, NICOLE Yves, *L'étude d'impact dans le système fédéraliste suisse*, Thèse Lausanne 1991, p. 252). L'appréciation du service spécialisé, en l'occurrence le SEN, vient s'ajouter à celle des autres autorités invitées à exprimer leur avis de conformité du projet (art. 21 OEIE).

Pour sa part, **l'autorité compétente** veille à la bonne coordination des travaux préparatoires (art. 14 ss OEIE) et doit apprécier la compatibilité du projet avec les exigences du droit de l'environnement, au regard du rapport d'impact et de l'avis de l'ensemble des autorités compétentes au sens où l'entend l'article 21 OEIE. C'est elle, également, qui a pour mission de rendre la décision finale au terme de la procédure d'étude d'impact, ainsi que d'en assurer la publication (art. 19 et 20 OEIE). Dans le Canton du Valais, c'est la Commission cantonale des constructions (CCC) qui exerce une telle compétence ou le conseil municipal (Annexe 1 au règlement cantonal d'application de l'ordonnance fédérale relative à l'étude de l'impact sur l'environnement [ROEIE ; RSVS 814.100]).

L'ensemble des dispositions précitées est garant d'une coordination formelle, en ce sens que le projet sera évalué sous l'ensemble de ses composantes, dans le cadre d'une seule procédure, conformément aux exigences de l'article l'art. 25a LAT, qui fixe les exigences générales, en la matière. La transcription des avis ou décisions exprimés par les différentes autorités compétences reste cependant le point le plus délicat de cette procédure. Si,

comme le fait valoir M. Rossier, le texte de la décision finale se limite à une juxtaposition des positions des différents services, cette solution n'est certainement pas très satisfaisante. Mais elle n'est pas rare et paraît suffire aux attentes de l'art. 25a al. 2 lit. c LAT. La jurisprudence n'a pas posé d'exigences très précises à cet égard. L'essentiel est que l'ensemble des services expriment clairement à quelles conditions ils autorisent le projet ou les motifs de refus. Les cantons ont une marge de manœuvre pour décider si l'autorité compétente (telle que la CCC) doit demander des explications complémentaires aux services, par rapport aux divers préavis et décisions figurant au dossier à l'état brut, aux fins d'assurer la concordance matérielle requise à l'art. 25a al. 2 lit. d LAT (MARTI Arnold, Commentaire de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire, N° 35 ad Art. 25a LAT).

Le tout doit également être intelligible pour le ou les destinataires de la décision. Or, de ce point de vue, il nous apparaît qu'il pourrait exister une confusion, si l'évaluation du SEN ne permet pas une séparation du volet consacré au rapport d'impact par rapport à celui lié à la conformité de l'ouvrage. Cette double nature de l'examen devrait par ailleurs clairement ressortir dans la décision finale et non seulement d'une annexe.

A défaut d'exemple concret en la matière, il n'est toutefois pas possible de s'exprimer plus avant sur ce point.

B) Le suivi des décisions ne serait assuré que partiellement en zone à bâtir mais pas pour les projets situés hors de celle-ci.

Dans son rapport du 2 juillet 2019 au Chef de l'Inspection cantonale des finances (p. 18/19), M. Rossier précise encore que l'article 46 de l'ordonnance sur les constructions (OC ; RSVS 705.100), qui invite à un suivi des projets afin qu'ils soient exécutés conformément aux dispositions légales et aux conditions et charges posées dans l'autorisation de construire, ne serait appliqué que partiellement pour les projets situés en zone à bâtir, mais pas hors de la zone à bâtir.

Il nous apparaît qu'à priori cette disposition, qui relève de la police des constructions, est applicable à tout permis de construire, en zone à bâtir comme hors de la zone à bâtir (les situations nécessitant permis de construire en zone à bâtir ou hors de la zone à bâtir étant listées à l'art. 17 de cette ordonnance). Dans son préambule, cette ordonnance réserve le droit spécial ou supérieur (en l'espèce les dispositions de la LAT sur le régime des constructions hors de la zone à bâtir) ; toutefois, le droit fédéral ne vient pas contredire l'obligation de suivi des décisions imposées par le droit cantonal.

Ce sont les autorités de police des constructions qui ont la charge de veiller à l'application de l'article 46 OC. Or, les compétences pour l'application de la loi sur les constructions sont réparties entre le Conseil municipal (s'agissant des projets situés entièrement à l'intérieur des zones à bâtir) et la CCC s'agissant des projets situés à l'extérieur de la zone à bâtir (art. 2 de la Loi sur les constructions [LC] ; RSVS 705.1).

On notera que le contexte du suivi des dossiers soumis à autorisation de construire est complexe. En fonction des règles de droit matériel applicable, il peut faire intervenir d'autres autorités que celles qui ont accordé le permis de construire. Cette situation nécessiterait probablement une analyse plus fine, qui dépasse le contexte du présent mandat. Tout au plus peut-on observer que les règles de suivi ou de contrôle de projets/installations sont éparées et ne sont pas systématiques. On donne quelques exemples de contrôles pouvant émaner d'autres autorités que celles mentionnées dans la LC :

- dans les projets soumis à étude d'impact pouvant bénéficier de subventions, l'autorité cantonale compétente ne verse dite subvention que si le projet a été réalisé conformément aux conditions fixées dans la décision (art. 15 al. 2 LcPE) ;
- en matière de bruit, selon l'article 29 LcPE, les contrôles sont généralement effectués par l'autorité de la procédure décisive, au sens de l'article 5 alinéa 4 LcPE ; le SEN est pour sa part chargé du contrôle de l'efficacité des mesures d'isolation acoustique et/ou des mesures de remplacement prévues par l'ordonnance fédérale ;
- en matière de rayonnement non ionisant, l'article 36 LcPE prévoit un contrôle par le SEN des émissions et immissions ; le SEN est invité à tenir un registre des installations et de procéder à leur contrôle, sauf lorsque ces installations sont de compétence fédérale.

Au vu de la diversité des situations qui peuvent se présenter, nous nous limitons à conclure que la question évoquée par M. Rossier quant à l'application partielle de l'article 46 OC mérite **vérification et réflexion**.

C) Modèle pour une ordonnance pénale en cas de non-respect des délais d'assainissement de chauffage

Toujours dans son rapport du 2 juillet 2019 adressé au Chef de l'Inspection cantonale des finances, M. Rossier dénonce le retard du SAJMTE à valider une procédure de sommation et d'ordonnance pénale transmise en mai 2018, en cas de non-respect de décisions d'assainissement d'installations de chauffage. Ce point ne nécessite pas d'analyse juridique, mais éventuellement investigations auprès du service concerné. Tout au plus peut-on mentionner que le volet pénal des injonctions environnementales nécessite attention ; l'OFEV relève dans l'une de ses dernières publications les carences diverses en la matière (Magazine de l'environnement 1/2018, lutter contre l'éco-criminalité) et la nécessité de poursuivre sur le plan pénal, comme d'ajuster les sanctions, pour une meilleure efficacité du droit de l'environnement.

D) Gestion des archives par le SEN

M. Rossier met en évidence dans plusieurs documents, mais déjà du temps de ses fonctions (version du 9 avril 2018 du rapport à la Cogest intitulé « debriefing dossier Mercure 2009-2018 ») le défaut de système d'archivage dans son service (absence de directive et d'outil de gestion informatique), ce qui rend très difficile le suivi des actes administratifs en matière environnementale.

Nous ne pouvons nous prononcer plus avant sur la réalité du problème de gestion évoqué. **Assurément, ce point mérite considération et devrait être examiné.** Il est évident que nombre d'autorisations en matière environnementale nécessitent des contrôles ; le droit matériel l'exige expressément en certains domaines (voir l'art. 37a OPB en matière de bruit, qui exige la consignation des immissions autorisées). Il est évident que la gestion de situations invite à pouvoir se référer aisément aux différentes décisions rendues. **Là également il s'agit d'une obligation de moyens : le service doit être en mesure de pouvoir assumer ses tâches de suivi et de contrôle dans un domaine où les obligations matérielles tendant à éviter des atteintes ou des risques sont permanentes et ne se prescrivent pas.**

5° **Autres points en relation avec le SAJMTE évoqués dans la lettre du 3 juillet adressée à l'Inspection cantonale des finances**

A) Rapport du 19 mai 2019 (Dysfonctionnement du SAJMTE sur l'application du droit environnemental en Valais) : répartition des coûts liés aux mesures OSites

Dans sa lettre du **3 juillet 2019**, M. Rossier évoque de multiples divergences entre son service et le SAJMTE, et se réfère aux différents rapports ou courriers qu'il adressés à sa hiérarchie et à d'autres services, en cours de fonction. On se réfère notamment au rapport du **19 mai 2019** intitulé « Dysfonctionnement du SAJMTE sur l'application du droit environnemental en Valais. Impact sur la direction du SEN : échantillonnage sur les 15 derniers jours », adressé au CDMTE, SAJ où M. Rossier relève les difficultés qu'il rencontrait avec le Service juridique dans divers dossiers. Nous nous arrêterons uniquement aux points relatifs aux sites contaminés, qui sont susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat, notamment en cas de retard à statuer.

Outre le dossier déjà évoqué plus haut (sites contaminés sur des terres en mains de successeurs de la société X), M. Rossier fait état de l'assainissement (exécuté) du canal de la Balmaz ; dans ce dossier, il reproche au SAJMTE de tarder à établir les clés de répartition des coûts, alors qu'il existerait un risque financier de l'ordre d'un million pour la collectivité publique. Le même reproche est fait au SAJMTE en ce qui concerne la répartition des responsabilités relatives à l'assainissement du canal de la décharge des Mangettes ; là également, le retard à instruire sur ces questions ferait courir un risque important pour la collectivité publique en termes de coûts.

Des problèmes semblables (de retard à statuer) sont signalés pour la répartition des coûts liés à l'assainissement des stands de tir (sous l'angle de la législation sur les sites contaminés). Dans la mesure où nous nous sommes déjà exprimés sur cette question plus avant, nous ne la développerons pas et nous concentrerons sur les sites du canal de La Balmaz et celui de la décharge des Mangettes.

Les arguments évoqués par M. Rossier paraissent établir un lien entre un éventuel retard à statuer et des conséquences financières pour la collectivité publique. En réalité, si l'on comprend bien ses griefs, ils sont de deux ordres :

- il peut tout d'abord être question du retard à statuer, au sens de l'art. 34 LJP ou 29 al. 1 de la Constitution fédérale, qui peut constituer un acte illicite susceptible d'engager une responsabilité de l'Etat (pour autant que les autres conditions soient remplies, notamment celle du dommage et du lien de causalité). La jurisprudence ne reconnaît toutefois la réalisation de telles conditions qu'à des conditions restrictives, généralement lorsque l'on peut constater une violation grave des devoirs de fonction de la part de l'autorité (voir notamment ATF 144 I 318, c. 7.3.2 à 7.45 et les références citées ; ATF 120 Ib 248) ;
- il peut également être question de la part de responsabilité de la collectivité publique, en présence d'un site contaminé. Celle-ci peut être impliquée en tant que perturbateur par situation ou comportement, ou à titre supplétif, en cas de défaillance d'un pollueur (art. 32d al. 3 LPE) ; c'est vraisemblablement à cette dernière situation que M. Rossier fait allusion, lorsqu'il évoque les incidences de retards pris par l'autorité dans la répartition des coûts, puisque l'augmentation d'un risque d'insolvabilité d'un pollueur privé expose la collectivité publique à assurer le financement des opérations exigées par la législation sur les sites contaminés.

Il résulte cependant des documents fournis que tant le canal de La Balmaz que la décharge des Mangettes n'ont, pour l'heure, fait l'objet d'aucune décision d'assainissement. Dans les deux cas de figure, les investigations historiques menées par le perturbateur par comportement, auquel le SEN s'est adressé sont lacunaires et ont nécessité d'importantes démarches de recherches historiques. Le SEN a été doté de personnel supplémentaire, pour ces démarches.

S'agissant « du canal de La Balmaz » - qui a été utilisé entre 1971 et 1988 pour le rejet des eaux résiduaires du site chimique d'Evionnaz - le SEN a demandé, en date du 8 juillet 2019, des compléments aux investigations de détail à remettre d'ici au 30 mars 2020. Différentes démarches avec l'OFEV, la commune et le bureau ERM Swiss GmbH - chargé des investigations de détail - sont intervenues par la suite. La commune a demandé une répartition des coûts, en application de l'article 32d LPE ; cependant, des instructions historiques sont encore menées par le SEN.

En ce qui concerne la décharge des « Mangettes » (décharges communales DC9 et DC10 et dépôts de boues 8N et 8S) sur le territoire de la Commune de Monthey, des investigations entreprises dès 2010 montrent que le site nécessite assainissement. Une investigation de détail a été requise ; celle-ci préconise, pour l'heure, des mesures de suivi de l'atténuation naturelle.

Dans chacun de ces deux dossiers, le principal perturbateur par comportement est une entreprise bien implantée, qui n'est pas en situation financière problématique. Au demeurant, l'article 32dbis LPE permettrait de se prémunir contre un tel risque, en exigeant une

garantie ; il faut, pour cela que certaines conditions soient réunies (nous avons déjà évoqué cet aspect sous le point 2 B3 ci-dessus). Au surplus, les communes sur lesquelles ces sites sont présents pourront également être appelées à intervenir, en tant que potentiels perturbateurs au sens de l'article 32 al. 2 LPE ; dans cette hypothèse, il ne saurait être question de péril financier les concernant.

Ces dossiers, pour des raisons différentes, ne peuvent faire l'objet d'une décision d'assainissement, pour l'heure, soit que l'instruction ne soit pas terminée, soit qu'il soit nécessaire d'attendre l'issue des mesures de surveillance. On rappelle que l'obligation d'assainir, en tant que telle, est imprescriptible (voir Tribunal fédéral 1C_524/2014, 1C_526/2014 du 24 février 2016, Crissier, c. 8). Dans la mesure où une décision d'assainissement n'est pas encore intervenue, une répartition des parts de responsabilité ne peut être faite de manière définitive. Partant, la demande de répartition des coûts faite par la Commune, dans le cadre des opérations liées au « canal de la Balmaz », ne peut conduire qu'à une décision provisoire, en fonction des éléments déjà connus, et dans l'attente de la décision de répartition des coûts définitive, au sens où l'entend l'article 32d al. 4 LPE. Ce sont les opérations d'investigation, de surveillance ou d'assainissement, qui impliquent l'engagement de frais. Celui qui entend faire valoir une créance dans la répartition des coûts doit le faire dans un délai de cinq ans dès le jour où des frais ont été engagés conformément à une décision de l'autorité (arrêt du Tribunal fédéral 1C_524/2014, 1C_526/2014 du 24 février 2016, Crissier, c. 10.2 ; ROMY Isabelle, Commentaire LPE et les références citées, op. cit. N° 76 ad Art. 32d LPE). Il est dès lors cohérent de procéder à la détermination des parts de responsabilité en plusieurs étapes, dans une procédure de longue durée, telle celles qui se présentent en l'espèce.

On relèvera que le SEN est le principal service impliqué dans la gestion de tels dossiers, dans la mesure où il lui incombe de déterminer la nécessité d'assainissement (et de rendre la décision en la matière), au même titre que l'urgence environnementale à réaliser une telle opération (art. 47 LcPE). Le département décide quant à lui de la répartition des coûts liés aux mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement en cas de pluralités de responsables, à la demande de l'un d'eux ou si une telle décision est d'intérêt public (art. 47 al. 3 LcPE).

Au vu des faits rappelés ci-dessus et de l'état d'avancement de ces procédures, on ne saurait parler d'un retard à statuer, engageant la responsabilité de l'Etat ; pas plus qu'il ne saurait être question de constater une situation de retard dans les mesures d'instruction de nature à exposer la collectivité publique désignée à l'article 32d al. 3 LPE à un risque supplémentaire, lié à l'insolvabilité d'un pollueur privé.

B) Rapport du 19 mai 2019 (Dysfonctionnement du SAJMTE sur l'application du droit environnemental en Valais) : rayonnement électromagnétique, moratoire lié à la 5G

Enfin, dans un autre registre, en page 5 du **rapport du 19 mai** précité, M. Rossier fait état de divergences avec le SAJMTE relatives à l'approche à adopter par rapport à la 5G (moratoire contre le déploiement de la 5G soutenu par un postulat devant le Grand Conseil). Alors que le SAJMTE aurait admis le principe d'un moratoire, dans un avis de droit, M. Rossier relève les difficultés à gérer les demandes pressantes des opérateurs.

Selon les éléments portés à notre connaissance, ni le SAJMTE, ni la CCC n'ont pris position en faveur d'un gel des demandes d'autorisation de construire concernant la 5G, que ce soit par un avis de droit ou des instructions en ce sens.

Quoi qu'il en soit, cette question a désormais été résolue par le refus du Grand Conseil d'entrer en matière sur un tel moratoire en date du 13 novembre 2019.

6° Synthèse

Au terme de cette analyse, il nous apparaît qu'il n'existe pas, en fonction des éléments transmis, de situation à risque inconnue du Canton.

Certains points nécessitent des vérifications ou réflexions (points 3 et 4 A, B, C, D).

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 (point 2 B4). **Les mesures prises par le canton dans ce contexte ont été immédiates (mesures d'urgence en 2016 puis décisions ultérieures) ; la surveillance exercée est constante. Le taux de concentration maximum de la benzidine, après rejet des eaux de pompage dans les eaux superficielles, doit respecter les limites admissibles (1.5 ng/l), fondées sur l'état des connaissances et de la technique ; ce point a fait l'objet d'une autorisation expresse de l'OFEV en date du 6 novembre 2019, pour le site spécifique de l'ancienne décharge de Gamsenried. A ces conditions, le processus de pompage précité respecte les exigences légales en la matière.**

En espérant avoir répondu à votre demande et en restant à votre disposition pour tout complément d'information, veuillez agréer, Monsieur le Chef de Service, mes salutations distinguées.


Anne-Christine Favre, Professeure UNIL