

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

modifiant la loi du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP)

1 INTRODUCTION

La loi vaudoise sur la police des eaux dépendant du domaine public date de 1957. Les connaissances et l'expérience acquises depuis lors ont engendré une évolution significative des concepts d'aménagement et d'entretien des cours d'eau, de protection contre les crues, de prise en compte des dangers naturels. Des modifications successivement apportées au droit fédéral témoignent de cette évolution, dont rendent également compte les directives et recommandations récentes publiées par la Confédération : Idées directrices – Cours d'eau suisses : pour une politique de gestion durable de nos eaux, OFEV, 2003 ; Protection contre les crues de cours d'eau – Directives, OFEG 2001 ; Réserver de l'espace pour les cours d'eau (dépliant), OFEG, 2000 ; Aménagement du territoire et dangers naturels, 2005, par exemple.

Le projet ci-après introduit les acquis de cette évolution dans la loi sur la police des eaux dépendant du domaine public.

Il introduit les dispositions visant à réserver, aménager et entretenir un espace cours d'eau suffisant, pour assurer la protection contre les crues et permettre aux cours d'eau d'exercer leurs fonctions naturelles. Il introduit la notion importante de renaturation dans le cadre de l'aménagement des cours d'eau (préservation des fonctions naturelles et de la biodiversité) et règle la construction dans l'espace cours d'eau.

Le projet introduit l'obligation d'établir les cartes de dangers liées aux cours d'eau et de les intégrer à la planification.

Il confirme les compétences du service en charge de la protection des eaux en matière d'aménagement des eaux, de renaturation, d'entretien et de surveillance de l'espace cours d'eau.

Il renforce le régime d'autorisation applicable au domaine public des eaux et ses abords, notamment l'espace cours d'eau.

2 LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'"ESPACE COURS D'EAU"

2.1 Assurer un "espace cours d'eau" suffisant, pour écouler les débits de crue et permettre au cours d'eau de remplir ses fonctions biologiques et naturelles

2.1.1 Assurer le transit des crues en sécurité

2.1.1.1 La protection contre les crues : une notion fondamentale

La protection contre les crues a été de tous temps une condition fondamentale du développement. Les nombreuses corrections de torrents et de rivières menées à bien au cours des ans, accompagnées des mesures constructives, ont amélioré considérablement le niveau de protection. Elles ont contribué de manière décisive au développement économique de l'ensemble de la Suisse. Le niveau de protection atteint apparaît cependant aujourd'hui insuffisant, compte tenu de l'évolution des concepts de protection contre les crues, ainsi que de l'extension et du développement du milieu bâti. Comme cela a été relevé dans le Plan directeur cantonal, les cours d'eau manquent d'un espace suffisant pour absorber les phénomènes extrêmes et donc assurer une protection efficace des personnes et des biens.

2.1.1.2 Les corrections du passé

La correction d'un cours d'eau passe par le choix d'un dimensionnement lié à un débit de crue, atteint statistiquement à une fréquence donnée. En général, les corrections anciennes ont été prévues pour assurer le passage des crues au maximum centennales, c'est-à-dire de manière à pouvoir écouler le débit de crues survenant statistiquement en moyenne à intervalles de cent ans. Pour des événements plus exceptionnels, le débordement était accepté.

Les corrections du passé ont consisté à créer des lits canalisés, de dimensions limitées. Cela a eu pour effet d'accélérer les écoulements et d'en élever artificiellement la hauteur, jusqu'à créer des surélévations par rapport au niveau de la plaine. Par exemple, lors de crues, les deux tiers des eaux du Rhône vaudois s'écoulent en dessus du niveau de la plaine, d'où un danger accru en cas de débordement ou de rupture de digue. La sécurité ainsi obtenue est trompeuse.

2.1.1.3 L'objectif d'à présent : assurer en tous temps un fonctionnement hydrologique satisfaisant

Les connaissances et l'expérience des dernières décennies montrent qu'une protection efficace n'est possible qu'à condition que les cours d'eau disposent d'un espace suffisant pour assurer un fonctionnement hydrologique correct quelle que soit la valeur du débit de crue. La gestion moderne des crues impose de réserver un "espace cours d'eau" à l'intérieur duquel, même en cas d'événements exceptionnels, les débordements occasionnent des dégâts limités. Cet espace doit être suffisant pour garantir le fonctionnement hydrologique du cours d'eau même en conditions critiques.

2.1.2 Permettre les fonctions biologiques et naturelles du cours d'eau

La stratégie définie par la Confédération en matière d'aménagement des cours d'eau tend, outre la protection contre les crues, à préserver et protéger les ressources naturelles (aspect écologique). L'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau promulguée en 1994 et complétée en 1999, astreint les cantons et les communes à délimiter et réserver l'espace nécessaire, tant pour garantir la protection contre les crues que pour assurer les fonctions écologiques des cours d'eau (article 21 alinéa 2 OACE).

Protection contre les crues et écologie vont en effet de pair. Pour assurer l'écoulement des crues même exceptionnelles, un cours d'eau doit disposer d'un espace plus étendu que le seul plan d'eau visible en régime ordinaire. Cet espace supplémentaire, aménagé et entretenu correctement, devient un lieu où s'exercent également les fonctions naturelles liées aux cours d'eau. Les rives et leurs environs, en particulier les cordons boisés, servent d'habitat à une multitude d'espèces végétales et animales, très variables selon les conditions locales d'altitude, de sols, de perméabilité, d'ensoleillement, mais

toujours diversifiées. Ils constituent des couloirs écologiques entre différents espaces naturels, permettant une circulation de la faune à travers le canton. Les rives et leurs environs jouent également un rôle important dans l'épuration naturelle et la stabilisation de la température de l'eau. Ils participent aux interactions avec les eaux souterraines, contribuant à l'alimentation des nappes. Enfin, les cours d'eau proches de l'état naturel contribuent à la qualité du paysage. Ils offrent des espaces récréatifs très prisés. Les projets de renaturation réalisés en Suisse (Thur, delta de la Reuss, Aar, Limatt, Rhône, Versoix) ont rencontré un vif succès.

2.1.3 Définir ainsi un espace cours d'eau "intégré"

Le projet introduit dans la loi l'obligation de réserver et préserver, en fonction des moyens disponibles, un espace suffisant, propre à :

- assurer le bon fonctionnement hydrologique du cours d'eau et une protection efficace contre les crues,
- préserver et permettre le développement des fonctions biologiques et naturelles du cours d'eau.

On a parfois considéré les aménagements en faveur de la nature comme de simples accessoires de travaux de sécurisation. A tort. Un déficit des qualités naturelles et biologiques d'un cours d'eau peut conduire à entreprendre des mesures de renaturation pour elles-mêmes, indépendamment d'un besoin de protection.

Quel que soit leur but premier - sécurité ou restauration des fonctions naturelles -, les mesures entreprises dans l'espace cours d'eau doivent prendre en compte les contraintes résultant des deux objectifs. L'un ne va pas sans l'autre. Les mesures à entreprendre doivent être évaluées dans leur globalité.

2.1.4 Comment délimiter l'espace cours d'eau

2.1.4.1 La démarche

La démarche consiste à réserver un espace suffisant de part et d'autre du plan d'eau et de ses abords immédiats, qui constituent le domaine public de l'eau.

Une définition du domaine public de l'eau est donnée dans la loi vaudoise d'introduction dans le Canton de Vaud du Code civil suisse (LVCC), du 30 novembre 1910 (LVCC). Il inclut (article 138a LVCC) :

- les lacs, les cours d'eau et leur lit,
- les ports, les enrochements, les grèves, ainsi que les rivages, jusqu'à la limite des hautes eaux normales, définies par la loi sur le registre foncier, le cadastre et le système d'information du territoire (LRF), du 23 mars 1972. Celle-ci définit la limite des hautes eaux normales comme étant soit la limite de la zone sans végétation autre qu'aquatique, soit la limite des berges supérieures aménagées (article 6 alinéa 1er LRF).

L'espace supplémentaire indispensable à l'écoulement des crues et aux fonctions biologiques et naturelles du cours d'eau dépend des données concrètes locales (topographie, particularités du cours d'eau, milieu naturel, autres conditions locales).

Le plan du cours d'eau, ses abords immédiats et l'espace qui lui est ajouté constituent ensemble l'espace cours d'eau.

2.1.4.2 La taille de l'espace cours d'eau

Des recommandations de la Confédération indiquent comment déterminer correctement l'espace cours d'eau en fonction, notamment, de la largeur du lit. Elles prennent en compte le domaine du "fond du lit", qui peut être assimilé au domaine public de l'eau, défini ci-dessus. Par exemple, pour une rivière de largeur naturelle du fond de lit de 8 mètres, une zone riveraine de 10 mètres de part et d'autre du bord du lit ou des rives garantit généralement la protection contre les crues et le maintien des fonctions écologiques du cours d'eau. Une bande étendue à 15 mètres garantit de plus la biodiversité : accueil de la faune terrestre, fonction de couloir à faune propre aux rives de cours d'eau (dépliant "Réserver de l'espace pour les cours d'eau", OFEG, 2000). Des conditions locales particulières peuvent conduire à accroître la zone riveraine par rapport aux recommandations, fondées sur des situations types, ou au contraire à la réduire.

La mesure E 24 du Plan directeur cantonal prévoit que les autorités réservent un espace cours d'eau d'une largeur de 10 mètres de part et d'autre du domaine public de l'eau, qui peut être élargi lorsque les circonstances l'exigent afin de garantir le transit des crues ou de bonnes conditions écologiques, notamment aux abords des grands cours d'eau. La mesure E 24 précise que les autorités se fondent sur les recommandations de la Confédération.

Le milieu environnant est déterminant. Le projet prévoit de tenir compte des contraintes locales, notamment du milieu bâti. Dans les zones à bâtir, l'espace cours d'eau est réduit au couloir indispensable compatible avec les activités préexistantes, alors qu'ailleurs, il peut s'étendre jusqu'à 15 mètres et plus de part et d'autre du lit.

Le projet prévoit une largeur "par défaut" de l'espace cours d'eau, inspirée du Plan directeur cantonal (mesure E 24) :

En l'absence d'une délimitation expresse, on peut admettre que l'espace cours d'eau s'étend à 10 mètres de part et d'autre du domaine public de l'eau, lorsque d'après l'état des connaissances, exprimé par les recommandations de la Confédération, il est certain que les circonstances ne commandent pas de prévoir une distance supérieure.

A ces conditions, la valeur de 10 mètres est présumée lorsque la délimitation de l'espace cours d'eau n'a pas encore été effectuée. Elle peut être reprise purement et simplement au moment de la délimitation de l'espace cours d'eau.

Cette valeur est adéquate pour de nombreux cours d'eau petits et moyens.

Elle ne pourra en revanche pas être retenue, parce qu'insuffisante, pour les cours d'eau d'une certaine importance.

A l'inverse, un espace plus réduit peut suffire pour de très petits cours d'eau.

Enfin, des écoulements de minime importance en termes de débit et de qualité biologique, tels de petits fossés d'évacuation d'eaux de ruissellement de surfaces étanches, ne nécessitent pas d'espace cours d'eau.

Ce qui précède conduit à distinguer 4 situations type :

- grands cours d'eau, cours d'eau ou tronçons d'une certaine importance, justifiant un espace cours d'eau d'une taille supérieure à 10 mètres de part et d'autre du domaine public de l'eau,
- cours d'eau ou tronçons ordinaires, de moyenne à faible importance, pour lesquels l'espace de 10 mètres de part et d'autre du domaine public de l'eau est adéquat,
- cours d'eau ou tronçons petits et de peu d'importance, ou traversant des milieux aménagés, justifiant une réduction de l'espace cours d'eau à moins de 10 mètres du domaine public de l'eau,
- écoulements de minime importance en termes de débit et qualité biologique, ne nécessitant pas d'espace cours d'eau.

La délimitation de l'espace cours d'eau fait l'objet de l'article 2a nouveau du projet de loi. L'exception

pour les écoulements de minime importance est prévue à l'article 2f.

2.2 Lier l'espace cours d'eau et la planification

L'article 2a nouveau commenté ci-dessus énonce l'obligation générale de réserver et préserver un espace cours d'eau suffisant. Cette démarche n'est efficace qu'à la condition d'intégrer l'espace cours d'eau à la planification, et d'en tenir compte dans l'utilisation du sol.

L'ordonnance sur l'aménagement des cours d'eaux oblige les autorités à tenir compte des besoins d'espace des cours d'eau dans les plans directeurs, les plans d'affectation, ainsi que dans toutes autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (article 21 OACE).

Le projet de loi astreint les autorités à définir systématiquement l'espace cours d'eau dans le cadre de l'établissement et la mise à jour des plans d'affectation. Il les oblige également à le faire lorsque les circonstances l'exigent, par exemple en cas d'insuffisance locale grave de l'espace réservé à un cours d'eau, ou en cas de risque de conflit avec un projet de construction.

Une fois défini, l'espace cours d'eau est donc reporté sur le plan d'affectation, ou sur un document annexe.

Au plan de l'affectation et l'utilisation du sol, l'espace cours d'eau constitue une zone à protéger, aux termes de l'article 17 alinéa 1er, lettre a, de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979. Néanmoins, sous réserve de règles particulières d'aménagement et du régime des constructions traités plus loin (chiffres 2.3 et 2.4), l'espace cours d'eau permet les affectations qui n'entrent pas en conflit avec ses fonctions, essentiellement hydrauliques et naturelles. Si les circonstances locales s'y prêtent, des secteurs d'espaces cours d'eau pourront notamment être affectés en zone agricole, en zone de compensation écologique, voire en zone de délasserment ou de loisir. Le projet de loi, qui se veut aussi souple que possible, n'impose pas ici de règle précise. Il exige que l'affectation et l'utilisation du sol soient compatibles avec toutes les fonction de l'espace cours d'eau.

De manière générale, l'espace cours d'eau est défini en fonction des débits et des processus dynamiques naturels (érosion et dépôts). Ils détermineront les règles d'affectation, qui devront respecter les fonctions naturelles et biologiques du cours d'eau.

L'intégration de l'espace cours d'eau à la planification est l'objet de l'article 2b nouveau du projet de loi.

Le dernier alinéa de cette disposition réserve l'application de l'article 77 LATC. Cette disposition trouvera application dans les cas où un projet de construction est susceptible d'empiéter un espace cours d'eau qui doit encore être défini. Elle permet à l'autorité de refuser un permis de construire lorsqu'un projet, bien que conforme à la loi, compromet le développement local ou un plan d'affectation en projet. L'article 77 LATC dispose que l'autorité est alors tenue de soumettre son projet de plan à l'enquête publique dans les huit mois à partir de la communication du refus d'octroi du permis de construire.

2.3 Aménager correctement l'espace cours d'eau : les enjeux de la protection et de la renaturation

Réserver l'espace nécessaire au cours d'eau constitue le premier pas.

Pour permettre au cours d'eau de déployer ses fonctions hydrologiques et naturelles, il faut encore veiller à l'aménagement correct de l'espace réservé. Au besoin, lorsque la qualité d'un cours d'eau ou d'un tronçon s'est particulièrement dégradée en raison d'un aménagement inadéquat ou d'autres circonstances, on doit entreprendre les travaux ou mesures nécessaires.

C'est l'objet de la renaturation, qui se définit comme un ensemble de mesures conjointes et coordonnées visant à améliorer la qualité des eaux (protection contre les pollutions), à restituer un régime hydrologique proche de l'état naturel et à créer des conditions vitales favorables à la faune et la flore du cours d'eau et de ses abords. La renaturation, comprise comme amélioration de la qualité

écologique des cours d'eau et de leurs abords, inclut des mesures à prendre au-delà des berges proprement dites.

L'aménagement du cours d'eau et des rives doit :

- assurer une protection efficace contre les crues,
- permettre aux eaux et aux rives d'accueillir une faune et une flore diversifiées, et en particulier la croissance sur les rives d'une végétation adaptée à la station,
- maintenir autant que possible les interactions entre eaux superficielles et eaux souterraines.

Ces objectifs sont inscrits dans l'article 4, alinéa 2, de la Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, du 21 juin 1991 (LACE).

La renaturation se fonde sur une approche globale, intégrant l'assainissement de la qualité des eaux, la morphologie du cours d'eau, les caractéristiques de la végétation des berges et les exigences écologiques de la faune et de la flore.

La LACE exige de plus que lors d'interventions dans les eaux, leur tracé naturel soit autant que possible respecté ou, à défaut, reconstitué. L'article 6 de l'Ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau, du 2 novembre 1994 (OACE), déclare prioritaires les mesures visant à rétablir la dynamique naturelle des eaux et la trame des habitats naturels, en particulier les remises à ciel ouvert et la création, en quantité suffisante, de zones tampons et de transition entre la terre ferme et l'eau.

L'aménagement tient compte des contraintes locales. Dans les zones bâties, l'autorité peut permettre des allègements ou des exceptions aux principes définis ci-dessus (article 4 alinéa 3 LACE).

L'article 2c nouveau du projet reprend ces principes d'aménagement de l'espace cours d'eau.

2.4 Régler la construction dans l'espace cours d'eau

2.4.1 Les constructions nouvelles

L'espace cours d'eau peut s'étendre à des aires diverses quant à leurs natures, leurs affectations et leurs régimes juridiques. Il peut s'agir de zones agricoles, de forêts, d'aires laissées à la nature. Il peut également s'agir d'aires déjà bâties ou affectées à la construction.

Une interdiction absolue de construire dans les limites de l'espace cours d'eau méconnaîtrait le développement de fonctions essentielles aux plans économique, social et hydrologique : ports, aménagements hydroélectriques, producteurs d'énergie propre et renouvelable, cheminements riverains, sans parler d'indispensables ouvrages de régulation et travaux de correction. Elle méconnaîtrait également la nécessité d'accorder des dérogations dans des cas exceptionnels.

La construction doit être réglementée de manière à préserver efficacement les fonctions hydrologiques et naturelles du cours d'eau, avec la souplesse souhaitable. Il ne faut pas restreindre la constructibilité plus que ne l'exigent les fonctions du cours d'eau.

Dans cette optique, le projet de loi pose la règle de l'inconstructibilité de l'espace cours d'eau. Il réserve la construction des ouvrages liés aux fonctions des cours d'eau, notamment quant à leur exploitation, leur aménagement, la protection contre les crues et l'érosion (usines hydroélectriques, ouvrages de protection). Il permet exceptionnellement des dérogations pour d'autres ouvrages, à condition qu'un intérêt public suffisant le justifie et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

Le régime des nouvelles constructions dans l'espace cours d'eau est réglé à l'article 2d nouveau du projet. Son avant-dernier alinéa réserve l'autorisation spéciale du département prévue par l'article 12 de la loi, que le projet prévoit de compléter et de renforcer (voir plus loin).

Le régime défini ci-dessus s'applique à tous ouvrages et travaux, y compris à ceux que la Loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC), du 12 décembre 1985, dispense de permis de construire. Il s'applique de même aux dépôts de matériaux, même provisoires, dans l'espace cours d'eau. Ceux-ci peuvent en effet causer de graves dommages lors de crues, en ralentissant ou obstruant le cours des eaux.

Ce régime s'accorde bien à la situation existante aux plans factuel et juridique. L'inconstructibilité est limitée au minimum indispensable. L'espace cours d'eau est constitué d'aires généralement déjà inconstructibles. Les cas de conflits de l'espace cours avec des aires bâties ou constructibles ne seront sans doute pas fréquents. Dans la grande partie des cas, l'inconstructibilité de l'espace cours d'eau se règlera par voie de prescriptions de police ne touchant qu'une partie des parcelles concernées, en préservant la possibilité de construire sur les aires non grevées. On ne devrait rencontrer qu'exceptionnellement des cas constitutifs d'expropriation matérielle, où la possibilité de construire sera purement et simplement supprimée sur un bien-fonds précédemment constructible, ce qui conduira au versement d'une indemnité.

Le coefficient d'utilisation du sol soustrait à la construction pourra, à certaines conditions, être reporté sur les aires demeurées constructibles. Le législateur cantonal a délégué aux communes la compétence de fixer dans les plans et règlements les prescriptions relatives à la mesure de l'utilisation du sol en rapport avec l'aménagement (article 47 alinéa 1er LATC), par quoi il faut aussi entendre les conditions de report des coefficients d'occupation et d'utilisation. Le dernier alinéa de l'article 2d du projet prévoit en conséquence la faculté pour les communes d'inscrire dans leurs règlements le droit de reporter la surface rendue inconstructible le long du cours d'eau sur la zone à bâtir restante. Les communes seront libres de prévoir ou d'exclure ce report.

2.4.2 Les constructions existantes

Les constructions existantes à l'intérieur de l'espace cours d'eau pourront subsister, à moins qu'elles n'entrent gravement en conflit avec les fonctions hydrologiques et naturelles, ou n'engendrent une mise en danger. Elles pourront également être entretenues et rénovées dans le volume existant.

Le cas échéant, les mesures destinées à prévenir une action dommageable des eaux sur la construction ou l'ouvrage, ou un danger pour ses occupants, incombent au détenteur. Il faut entendre par là le propriétaire, ou la personne qui exerce la maîtrise sur l'immeuble, ou celle qui tire parti de son exploitation.

Toute modification apportée à un ouvrage existant dans l'espace cours d'eau doit être autorisée, conformément à l'article 12 du projet de loi.

Le régime des constructions existantes dans l'espace cours d'eau est l'objet de l'article 2e du projet.

3 LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'ENTRETIEN DES COURS D'EAU

3.1 L'enjeu

Les travaux de maintenance et d'entretien des cours d'eau sont négligés en maints endroits. Lors de crues, des carences d'entretien peuvent déterminer une modification brutale de la situation de danger, voire mettre de nouveaux territoires en danger. Les végétaux freinent l'écoulement des eaux et des sédiments, et conduisent ainsi au débordement. La situation peut encore s'aggraver en raison d'influences extérieures (chutes d'arbres ou autres obstacles, charriages d'objets flottants, obstruction au passage de ponts, par exemple).

L'entretien correct de l'espace cours d'eau est donc indispensable. L'article 4 LACE exige que le lit des cours d'eau, les rives et les ouvrages de protection soient entretenus de façon à maintenir la protection contre les crues à un niveau constant, en particulier en ce qui concerne la capacité d'écoulement.

3.2 L'article nouveau

L'entretien fait l'objet de l'article 2g du projet.

Il prévoit une obligation générale d'entretenir l'espace cours d'eau de manière à maintenir un niveau de protection constant, en ce qui concerne non seulement la capacité d'écoulement, mais aussi la protection contre les glissements de terrains. Il faut distinguer l'entretien du domaine public de l'eau,

qui incombe aux autorités (l'Etat pour les tronçons corrigés et la commune pour les tronçons non corrigés), et l'entretien de l'espace cours d'eau hors domaine public, qui incombe en principe aux détenteurs des fonds.

Un second alinéa requiert de veiller à ce que les digues et ouvrages de protection, souvent construits avec des matériaux naturels, ne soient pas colonisés par des haies ou des futaies, dans tous les cas où il pourrait en résulter une atteinte à la solidité ou la stabilité. Les racines réduisent en effet la stabilité des ouvrages de protection. Lorsqu'un arbre vient à se renverser, le système racinaire emporte avec lui une partie de l'ouvrage. Les racines d'un arbre mort pourrissent et affaiblissent la digue, en créant une porosité excessive, des zones de rupture, ou en attirant la petite faune.

Un troisième alinéa à l'article 2g prévoit que les détenteurs, c'est-à-dire les propriétaires et fermiers de fonds riverains, peuvent être tenus, moyennant indemnisation du préjudice établi, de les mettre à disposition dans la mesure souhaitable à l'exécution des travaux. Un avant-projet de loi sur les eaux élaboré par le Canton de Fribourg prévoit une disposition semblable. L'usage temporaire et limité du fonds d'autrui est de nature à faciliter sensiblement bien des travaux en procurant un espace de manœuvre et de dépôt supplémentaire par rapport au domaine public de l'eau.

4 LES DISPOSITIONS RELATIVES A L'ETABLISSEMENT DES CARTES DE DANGERS "EAUX"

4.1 Explications préalables

4.1.1 Une réalité : l'absence de sécurité absolue

En plusieurs endroits, l'espace cours d'eau est actuellement insuffisant, mal aménagé ou mal entretenu. La situation devrait s'améliorer à terme, par des travaux de correction et d'entretien adéquats. Mais l'expérience de ces dernières décennies montre que les événements naturels exceptionnels ne se laissent que partiellement maîtriser par des mesures de protection structurelles.

Les crues récentes survenues notamment en 1987, 1993, 1999, 2000 et 2005 (ces dernières, les plus catastrophiques, ont provoqué en Suisse des dommages estimés à 2,5 milliards de francs) ont démontré que la sécurité absolue n'existe pas. Elles ont suscité un réexamen de la problématique des dangers naturels.

4.1.2 La stratégie : reconnaître les dangers, minimiser les impacts

La stratégie à adopter doit consister à reconnaître les dangers naturels, les prendre en compte et en minimiser les impacts. En d'autres termes, il faut améliorer la protection contre les crues, encore défaillante en plusieurs endroits. Il faut maintenir le niveau de protection acquis, par un entretien adéquat des cours d'eau. Mais il faut aussi reconnaître les dangers existants, identifier les zones de danger. La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire fait obligation aux autorités de désigner, en vue de l'établissement des plans directeurs, les zones gravement menacées par des forces naturelles ou par des nuisances (article 6 LAT). L'Ordonnance sur l'aménagement des cours d'eau (OACE), du 2 novembre 1994, oblige les autorités à désigner les zones dangereuses et à en tenir compte dans leurs plans directeurs et dans leurs plans d'affectation ainsi que dans d'autres activités ayant des effets sur l'organisation du territoire (article 21 OACE). Cette disposition explicite l'article 3 de la Loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, du 21 juin 1991 (LACE), qui astreint les cantons à assurer la protection contre les crues, en priorité par des mesures d'entretien et de planification.

4.1.3 La notion de concept global de protection

La stratégie à définir doit conduire à un concept global : les dangers naturels ne doivent pas être gérés ponctuellement, mais par des mesures de protection intégrées, qui couvrent tout le territoire concerné. Cette démarche passe par l'établissement des cartes de dangers, expliqué ci-après.

4.2 Les cartes de dangers

4.2.1 Etape préalable : la carte indicative, établie par le Service des eaux, sols et assainissement

Les cartes indicatives de dangers naturels donnent une vue générale sur la situation de danger. Couvrant des superficies importantes, elles déterminent à une large échelle (en général 1 :25'000) le lieu et le type de dangers naturels sur lesquels il faudra compter. Elles permettent de déduire aisément les zones de conflits possibles, c'est-à-dire les endroits où des dangers menacent des personnes ou des biens importants. Il s'agit de documents de base pour l'établissement des plans directeurs, donnant une vue d'ensemble de la situation de danger, en règle générale sans différenciation des degrés de danger, sinon dans les grandes lignes.

La carte indicative de dangers "cours d'eau" a été établie par le Service des eaux, sols et assainissement, pour l'ensemble du Canton, en 2005. Elle montre que d'importantes portions du territoire cantonal subiraient des inondations en cas d'événement extrême. La problématique des crues concerne de nombreuses communes vaudoises. En Suisse, deux tiers des communes ont été touchées par des crues depuis 1972.

La carte indicative ne permet pas de quantifier le danger, en termes de hauteurs d'eau ou de vitesses d'écoulement. Elle permet néanmoins de fixer les priorités et, parallèlement, de délimiter les territoires libres de conflits.

4.2.2 Les cartes de dangers proprement dites

Obtenues en général par des simulations et établies pour des périmètres bien définis, les cartes de dangers contiennent des indications précises sur les types et les niveaux de dangers, l'extension spatiale probable des processus dangereux. Elles tiennent compte de la topographie fine et des obstacles du terrain. Leur partie cartographique, à l'échelle du 1 :2'000 à 1 :10'000, est généralement complétée par un texte.

Les cartes de dangers résultent d'un niveau d'investigation élevé. Elles doivent fournir des informations suffisamment précises pour être intégrées au niveau du plan parcellaire. Les cartes de dangers sont également importantes pour la planification ou l'élaboration de mesures de protection, dites mesures actives.

4.2.3 L'intégration des cartes de dangers à la planification et la construction

Les cartes de dangers permettent de décider où la construction est ou non possible, le cas échéant après avoir entrepris des mesures de correction de cours d'eau (mesures actives) ou des mesures préventives, qui peuvent être simplement passives.

Les cartes de dangers constituent donc des documents de référence pour les plans directeurs et les plans d'affectation. Les informations qu'elles fournissent doivent être prises en compte dans la planification.

Elles doivent de même être prises en compte dans le cadre de toutes activités ayant un effet sur l'organisation du territoire, notamment lors de l'octroi de permis de construire. L'article 89 de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) soumet toute construction exposée à un danger à l'exécution de travaux propres, à dire d'expert, à écarter ce danger.

4.2.4 Un instrument à tenir à jour

Les cartes de dangers doivent être vérifiées et mises à jour périodiquement, à l'occasion de chaque nouvelle affectation, et conjointement à la révision du plan d'affectation.

4.3 Qui doit faire établir les cartes de dangers et les appliquer ?

Etablir les cartes de dangers "eaux" requiert des connaissances spéciales. Dans le Canton de Vaud et en Suisse romande, il existe quelques bureaux spécialisés, à même d'assumer cette tâche.

La responsabilité de faire établir les cartes de dangers, puis d'en intégrer les résultats à la politique d'aménagement et de construction incombe, logiquement, à l'entité politique qui exerce la maîtrise du territoire considéré.

Dans le Canton de Vaud, les communes ont compétences pour adopter les plans directeurs communaux (articles 35 et suivants LATC), les plans généraux et partiels d'affectation (à l'exception des plans d'affectation cantonaux), les plans de quartier (articles 45 et suivants LATC), pour délivrer ou refuser les permis de construire (104 LATC), pour faire respecter les plans et prescriptions réglementaires en matière de construction sur leur territoire (article 17 LATC).

Le projet de loi confirme en conséquence la compétence et la responsabilité de la Commune de faire établir les cartes de dangers. C'est l'objet de l'article 2h nouveau. Le règlement d'application, du 8 mars 2006, de la loi forestière du 19 juin 1996 (RLVFo), exprime une règle de compétence analogue en matière de protection contre les avalanches.

Il appartient aux communes d'assurer entre elles la coordination de leurs démarches, et de se conformer aux recommandations de la Confédération, du service en charge du domaine des eaux et des autres services spécialisés. Cette obligation fait l'objet de l'article 2h alinéa 2.

En matière de protection contre les crues, l'unité spatiale de référence est le bassin versant. Cette règle de métier figure à l'alinéa 3 de l'article 2h. Cette référence est importante pour déterminer l'échelle de la coordination et la collaboration des communes.

Il incombe de même aux communes d'intégrer les résultats des cartes de dangers dans leur planification et leurs actes de police de construction. Elles doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des biens importants. L'alinéa 4 de l'article 2h le spécifie.

Un dernier alinéa prévoit la possibilité pour le Canton de participer financièrement, dans la mesure des disponibilités, à l'établissement des cartes de dangers eaux par les communes. Le montant de la participation est fixé conformément aux articles 30 et 31 LPDP, applicables par analogie. Ce soutien est indispensable à l'exécution correcte des tâches incombant aux communes en matière de cartes de dangers. Le Service des eaux, sols et assainissement assistera d'autre part les communes dans le cadre de ses compétences de service spécialisé.

Le Grand Conseil a accordé le 13 novembre 2007 un crédit de CHF 2'673'000.- destiné à financer la réalisation des cartes de dangers naturels. L'établissement des cartes de dangers par les communes entre dans l'objet de ce crédit. L'ECA devrait fournir pour sa part une participation de CHF 1'600'000.-. L'exposé des motifs du décret cité prévoit une participation réduite des communes, d'au minimum 7% des coûts.

Destiné aux études et cartes réalisées dans le cadre ordinaire de la prévention des dangers, le crédit cadre ne vise pas les cartes établies ponctuellement après des inondations ou à l'occasion de travaux de sécurisation.

5 LES COMPETENCES DU SERVICE SPECIALISE

La Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991, astreint les cantons à gérer un service de la protection des eaux, et mettre sur pied une police de la protection des eaux (article 49 LEaux). Ce service a pour mission de finaliser les buts inscrits dans la loi fédérale, parmi lesquels figurent ceux d'assurer un fonctionnement naturel du régime hydrologique, visant notamment à prévenir les effets dommageables des crues, de sauvegarder les biotopes naturels abritant la faune et la flore indigène, de sauvegarder les eaux en tant qu'éléments du paysage (article 1er LEaux).

L'obligation faite aux cantons d'instituer un service spécialisé était déjà inscrite dans la précédente Loi fédérale sur la protection des eaux, du 8 octobre 1971. La Loi vaudoise du 17 septembre 1974 sur la protection des eaux contre la pollution (LPEP) assigne ce rôle au Service des eaux, sols et assainissement.

Le présent projet de loi confirme et précise cette règle de compétence dans l'optique de la Loi fédérale sur la protection des eaux : le Service en charge de la protection des eaux exerce la police des eaux et la haute surveillance en matière d'aménagement des eaux, de renaturation, de surveillance et d'entretien de l'espace cours d'eau. Il assure également la haute police et la surveillance en matière de cartes de dangers liées aux cours d'eaux.

C'est l'objet de l'article 3, alinéa s 2 , 3 et 4 nouveaux.

Le service spécialisé ainsi désigné est, dans l'organigramme actuel de l'Etat de Vaud, le Service des eaux, sols et assainissement.

Un alinéa 5 nouveau rappelle l'obligation du service spécialisé de coordonner ses activités à celles des autres autorités et de tenir compte des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire, de protection de la nature et de l'environnement, ainsi que des inventaires de protection.

6 LE REGIME D'AUTORISATION

6.1 Le régime existant

L'article 12 actuel de la loi définit le régime d'autorisation en matière de police des eaux.

Son alinéa 1er, lettres a et b, soumet à l'autorisation du département d'une part, tout travail, construction, anticipation, déversement de quelque nature que ce soit dans les lacs et sur leurs grèves, dans les cours d'eau et sur leurs rives, ou pouvant compromettre la sécurité des fonds riverains, d'autre part, toute excavation à moins de 20 mètres de la limite du domaine public des lacs et cours d'eau.

L'alinéa 1er lettre c soumet à autorisation toute coupe dans les plantations faites pour faciliter le colmatage ou protéger les berges.

L'expérience a cependant démontré que même sans excavation, hors des rives et berges et sans modification durable de la topographie, des interventions peuvent compromettre les objectifs de protection et les fonctions naturelles des cours d'eau. Des fouilles temporaires (par exemple aux fins de réparer une conduite) peuvent induire une instabilité locale, propre à affaiblir les rives ou compromettre l'efficacité d'ouvrages de protection. Des dépôts provisoires disposés là où l'inondation n'est pas exclue peuvent être emportés et contrarier le transit à l'aval, créant ainsi un nouveau risque. Les impacts sont significatifs dans les deux exemples cités.

Des interventions aux bords des lacs, même apparemment bénignes, peuvent entraîner des effets significatifs.

Le régime d'autorisation doit être renforcé.

Il doit d'autre part tenir compte des exigences propres à l'espace cours d'eau qui ne se confond pas avec la bande de 20 mètres du domaine public des eaux où l'autorisation est actuellement requise.

6.2 Les modifications apportées

L'article 12 a été revu et complété de manière à assujettir à autorisation tout ouvrage ou intervention sur le domaine public et ses abords, en particulier dans l'espace cours d'eau.

L'article 12 actuel est donc repris et développé comme il suit :

Son alinéa 1er définit les cas où une autorisation spéciale est requise :

- a. tout ouvrage (construction, remblai, excavation, anticipation, consolidation, déversement, dépôt, etc) de même que toute intervention dans les lacs et sur leurs grèves, dans les cours d'eau et sur leurs rives et dans l'espace cours d'eau ;
- b. tout ouvrage ou intervention à moins de 20 m de la limite du domaine public des cours d'eau - qui inclura souvent l'espace cours d'eau - et à moins de 10 mètres du domaine public des lacs ;
- c. toute excavation à moins de 20 mètres de distance de la limite du domaine public des lacs ;
- d. tout ouvrage ou intervention qui pourrait compromettre la sécurité des fonds riverains (traité à l'alinéa 1er de l'article 12 actuel, ce cas fait désormais objet d'un paragraphe distinct) ;
- e. toute coupe dans les plantations faites pour faciliter le colmatage ou protéger les berges, et toutes coupes importantes dans l'espace cours d'eau, coupes rases ou coupes ayant un effet sur les fonctions du cours d'eau – ce texte précise en la développant la règle exprimée sous lettre c du texte actuel.

Le régime d'autorisation s'applique sans exception ("tout ouvrage ou intervention"), y compris à des objets dispensés de permis de construire selon les dispositions de la LATC. Il s'applique aux interventions modifiant la configuration proprement dite du terrain, mais aussi à des modifications d'autres types, tels des dépôts.

Les alinéas 2 et 3 du projet, nouveaux, définissent un régime différencié :

- pour l'espace cours d'eau , l'alinéa 2 renvoie aux conditions déjà définies à l'article 2d : l'inconstructibilité exclut une autorisation, sous réserve des exceptions prévues ;
- hors de l'espace cours d'eau , mais à moins de 20 mètres du domaine public des cours d'eau et 10 mètres du domaine public des lacs (20 mètres pour les excavations) , l'alinéa 3 prévoit qu'une autorisation est accordée, si les fonctions des cours d'eau et lacs ne sont pas compromises ou, dans le cas contraire et exceptionnellement, si l'ouvrage ou l'intervention revêt un intérêt public prépondérant.

Les modalités de l'autorisation exprimées à l'article 12 alinéas 2 à 4 du texte actuel (contenu, charge de la surveillance et l'entretien, participation de l'Etat) sont reprises esaux alinéas 4, 5 et 6 du projet.

Un 7ème alinéa nouveau réserve les publications prévues par la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, ainsi que les lois fédérales sur la pêche et sur la forêt.

7 DISPOSITION PENALE : RELEVEMENT DU MAXIMUM DE L'AMENDE

L'article 51 de la loi, disposition pénale, prévoit à l'alinéa 1er que les contraventions sont passibles d'amende jusqu'à CHF 500.- et que ce montant peut être doublé en cas de récidive. Cette disposition a été édictée en application de l'article 335 du Code pénal, qui réserve le pouvoir des cantons de légiférer sur les contraventions de police qui n'entrent pas dans les objets de la législation fédérale.

Le maximum de l'amende mérite d'être revu.

La Loi vaudoise sur les contraventions (LContr), du 18 novembre 1969, dispose que le montant maximum de l'amende de peut dépasser CHF 10'000.-, sauf disposition légale spéciale.

Il convient de fixer le maximum de l'amende prévue à l'article 51 LPDP à CHF 20'000.- , et à CHF 30'000.- en cas de récidive. Ces montants sont suffisamment dissuasifs dans tous les cas envisageables. L'autorité de répression conserve la faculté de supprimer l'avantage illicite retiré d'une infraction en prononçant une confiscation ou une créance compensatrice en application des

articles 70 et 71 du Code pénal, dispositions applicables aux contraventions de droit cantonal de par le renvoi de l'article 4 de la Loi sur les contraventions (LContr), du 18 novembre 1969.

8 MODIFICATION DE L'ARTICLE PREMIER

Le projet introduit plusieurs dispositions relevant de l'aménagement des eaux, inspirées notamment de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE), du 21 juin 1991, de son ordonnance (OACE), du 2 novembre 1994 et des recommandations d'exécution édictées par la Confédération.

Il convient d'introduire à l'article premier, qui cite la police des eaux au titre d'objet de la loi, la notion essentielle d'aménagement des eaux, et d'ajouter les références citées ci-dessus.

La référence existante à la Loi fédérale du 22 juin 1877 sur la police des eaux dépendant du domaine public et de son règlement d'exécution doit être supprimée, du moment que dans sa teneur actuelle, cette loi ne traite que de compétences particulières attribuées au Conseil fédéral.

9 LA LEGISLATION D'AUTRES CANTONS

- Le **Canton du Valais** dispose d'une loi du 6 juillet 1932 sur les cours d'eau, toujours en vigueur. Il a élaboré il y a quelques années un projet de loi sur l'aménagement des cours d'eau, destiné à remplacer la loi de 1932. Le projet intègre une disposition générale, l'article 2, qui rappelle que l'aménagement des eaux comprend la protection active et passive contre les crues ainsi que les mesures contre les mouvements de terrain en relation avec les eaux. Il attribue au Conseil d'Etat valaisan la surveillance sur l'ensemble des eaux (article 55), dont l'aménagement incombe au Canton pour le Rhône et le Léman, aux communes riveraines pour les lacs, cours d'eau et canaux sis sur leur territoire (article 15). La problématique des dangers naturels est traitée dans le plan directeur cantonal valaisan. Il attribue aux communes valaisannes la compétence d'élaborer les cartes de dangers de crues (fiche 1.4/2).
- Le **Canton de Genève** dispose d'une loi sur les eaux, du 5 juillet 1961, mise à jour au regard des dispositions des lois fédérales sur la protection des eaux, du 24 janvier 1991, et sur l'aménagement des cours d'eau, du 21 juin 1991. Elle contient des dispositions sur l'espace minimal nécessaire aux cours d'eau, la planification de l'aménagement des eaux et la détermination des zones de dangers.
- Le **Canton de Fribourg** dispose d'une loi du 26 novembre 1975 sur l'aménagement des eaux, applicable aux cours d'eaux, lacs, ports et autres ouvrages liés à la navigation. Elle prévoit l'obligation d'entretenir les cours d'eau et leurs berges par des travaux de conservation appropriés et, au besoin, de procéder à l'aménagement systématique des cours d'eau. Elle prévoit également un régime d'autorisation pour tous travaux à moins de 20 mètres de la limite du domaine public des lacs et cours d'eau.
- Le **Canton de Neuchâtel** dispose d'une loi sur les eaux du 24 mars 1953. Elle prévoit l'exécution des travaux nécessaires au maintien en bon état des rives et berges, à l'écoulement normal de l'eau, et au besoin l'aménagement systématique de tronçons de cours d'eau. L'entretien incombe aux propriétaires riverains et propriétaires d'ouvrages (article 9).
- Le **Canton de Berne** dispose d'une loi du 14 février 1989 sur l'entretien et l'aménagement des eaux. Elle vise la protection active et passive contre les crues ainsi que les mesures contre les mouvements de terrain affectant le secteur à proximité des eaux. Elle régleme en outre la police des eaux. Elle impose d'une part de maintenir les eaux dans un état naturel ou de les aménager dans un état proche du naturel, et d'autre part d'éliminer les dangers sérieux que représentent les eaux pour l'homme, les animaux et les biens de valeur. Dans le Canton de Berne aussi, la responsabilité d'établir les cartes de dangers incombe aux communes.
- Le **Canton de Thurgovie**, dans sa loi sur l'aménagement du territoire et les constructions, d'août 1995, réserve un espace cours d'eau s'étendant à une distance de 30 mètres au moins des rives des lacs et fleuves, et à 15 mètres au moins des bords des ruisseaux et canaux.

10 COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Article premier LPDP (modifié)

A la notion de police des eaux est ajoutée, au titre d'objet de la loi, celle d'aménagement. Y est aussi ajoutée la référence à la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau et à son ordonnance d'application.

La référence, caduque, à la loi fédérale de 1877 sur la police des eaux dépendant du domaine public et son règlement d'exécution, est supprimée.

Article 2a (nouveau)

L'alinéa 1er définit l'obligation des autorités cantonales et communales de réserver et préserver l'espace nécessaire aux cours d'eaux pour assurer la protection contre les crues et préserver le développement de leurs fonctions biologiques et naturelles. L'alinéa 2 exprime l'obligation de se conformer aux directives et recommandations de la Confédération et du service en charge du domaine des eaux. L'alinéa 3 donne une dimension de l'espace cours d'eau " par défaut ", qui peut être présumée dans les conditions ordinaires de cours d'eau moyens à petits quant la délimitation n'a pas encore été effectuée, ou reprise telle quelle au moment d'opérer la délimitation. L'alinéa 4 impose de tenir compte des contraintes locales, notamment du milieu bâti.

Article 2b (nouveau)

L'article impose de définir l'espace cours d'eau lors de l'élaboration et la mise à jour des plans d'affectation, ou lorsque les circonstances l'exigent, et de le reporter sur le plan d'affectation ou un document annexe. Il impose de définir l'affectation et l'utilisation du sol compatible avec les fonctions de l'espace cours d'eau. Le dernier alinéa réserve l'application de l'article 77 LATC.

Article 2c (nouveau)

Il définit l'obligation et les principes d'aménagement des cours d'eau, notamment l'obligation de respecter autant que possible le tracé naturel.

Article 2d (nouveau)

Il définit un régime d'inconstructibilité de principe dans l'espace cours d'eau, en réservant la construction d'ouvrages liés aux fonctions des cours d'eau et la possibilité de dérogations pour d'autres ouvrages répondant à un intérêt public suffisant. Il réserve l'autorisation spéciale prévue à l'article 12. Il permet aux communes de prévoir dans leurs règlement le report de la surface devenue inconstructible dans le coefficient d'utilisation du sol de la surface à bâtir restante.

Article 2e (nouveau)

Il définit le régime des constructions existantes dans l'espace cours d'eau : elles peuvent subsister sauf conflit grave avec les intérêts protégés par la loi. Les mesures de protection et de sécurité sont le cas échéant à la charge du détenteur.

Article 2f (nouveau)

Il soustrait les écoulements de minime importance, en termes de débits et de valeur naturelle, au régime de l'espace cours d'eau.

Article 2g (nouveau)

Il définit l'obligation d'entretien des cours d'eau et des ouvrages de protection, de gestion de la végétation ; il crée l'obligation des détenteurs de fonds riverains de les mettre à disposition dans la mesure nécessaire à l'exécution des travaux.

Article 2h (nouveau)

Il institue l'obligation des communes d'établir les cartes de dangers liées aux cours d'eau, de coordonner leurs démarches, à l'échelle du bassin versant, de tenir compte des cartes de dangers dans leur planification et de prendre les mesures propres à assurer la protection des personnes et des biens

importants. Il prévoit la faculté du Canton de participer financièrement à l'établissement des cartes de dangers par les communes. L'aide du canton ainsi prévue entre dans l'objet du crédit voté le 13 novembre 2007 par le Grand Conseil vaudois, d'un montant de CHF 2'673'000.-, destiné à financer la réalisation des cartes de dangers naturels.

Article 3, alinéas 2 et 6 (nouveaux)

Les alinéas 2 à 4 confirment les compétences du service en charge du domaine des eaux.

Les alinéas 5 et 6 rappellent les obligations de coordination, de prise en compte des dispositions légales relevant des domaines connexes de l'aménagement, la nature, l'environnement et le devoir de s'assurer le concours du service en charge des domaines nature, forêts, pêche.

Article 12 (modifié)

Il définit le régime d'autorisation, c'est-à-dire :

- définit l'assujettissement à autorisation en lien avec les distances au domaine public des eaux, l'espace cours d'eau et d'autres circonstances particulières (article 12, alinéa 1er) ;
- définit le régime applicable en renvoyant, pour l'espace cours d'eau, à l'article 2d (article 12, alinéas 2 et 3) ;
- définit les modalités de l'autorisation : contenu, charge d'entretien des constructions, participation de l'Etat (alinéas 4, 5, 6, repris des alinéas 2, 3 et 4 actuels) ;
- réserve les cas où une publication doit intervenir (alinéa 7).

Article 51, alinéa 1er (modifié)

Il fixe le maximum de l'amende en cas de contravention à CHF 20'000.-, CHF 30'000.- en cas de récidive.

11 CONSULTATION

Le projet a été soumis à une consultation préalable interne à l'administration (Service juridique et législatif, Service d'analyse et de gestion financière, Service de l'aménagement du territoire, Service des forêts, de la faune et de la nature), puis en consultation publique du mois de janvier au mois de mars 2007.

La consultation a suscité de nombreuses interventions, généralement favorables. L'Office fédéral de l'environnement s'est déclaré réjoui de l'effort du Canton de protéger l'intégrité des cours d'eau par une application renforcée des prescriptions fédérales, dans la ligne de la conception développée par la Confédération. Les associations de protection de la nature ont exprimé leur intérêt, leur satisfaction et salué l'effort du Canton, en déclarant adhérer aux objectifs poursuivis. L'Union des communes vaudoises a déclaré souscrire au projet, tout en exprimant des réticences sur quelques points et en souhaitant que la loi serait appliquée avec souplesse.

Plusieurs des organismes et associations consultés ont exprimé des propositions de modifications, d'adjonctions ou de suppressions. Les modifications proposées ont été prises en compte dans la mesure où elles étaient adéquates.

Les propositions suivantes n'ont pas été reprises, pour les raisons indiquées ci-après :

1. **Définir la notion d'écoulements de minime importance, non soumis aux dispositions régissant l'espace cours d'eau (article 2f) :** L'appréciation de l'importance d'un écoulement, en terme de "valeur", dépend de critères divers (nature, débit de l'écoulement, développement aval, caractéristiques du milieu environnant, éléments fondant la valeur de l'écoulement aux plans biologique et naturel). Il n'est pas possible de donner une définition à la fois pertinente et suffisamment souple d'une notion d'appréciation aussi complexe ; le texte retenu est adapté au caractère de loi cadre du projet. L'article est suffisamment précis et permettra une appréciation adéquate au cas par cas.
2. **Supprimer le cas d'exception des écoulements de minime importance :** Cette proposition n'est

pas adéquate. Un écoulement très peu important en terme de débit et dépourvu de valeur naturelle et biologique, acheminant par exemple des eaux de ruissellement provenant de surface étanchéifiées, doit pouvoir être soustrait au régime applicable aux cours d'eau.

3. **Prévoir dans la loi la création de zones inondables, couloirs à faune, bandes de divagation** : La loi proposée a pour but de définir les principes applicables à l'aménagement des cours d'eau, inspirés notamment de la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau, mais non les possibilités d'aménagement que sont les exemples cités. Ceux-ci pourront être mis en œuvre au besoin sans qu'il ne soit nécessaire de le préciser dans la loi. La citation de telle ou telle option d'aménagement risque de donner faussement l'impression qu'il s'agit d'options privilégiées.
4. **Instituer un fonds destiné à des mesures de renaturation et une commission cantonale pour la renaturation** : Formée par quelques intervenants, cette demande n'est pas rejetée. Elle rejoint l'objet de la motion déposée le 21 mars 2007 par le Député Olivier Epars et 6 cosignataires, demandant la création d'un fonds spécial pour la renaturation des rivières vaudoises et la création d'une Commission cantonale pour la renaturation des cours d'eau. Ladite motion a été transformée en postulat et celui-ci renvoyé au Conseil d'Etat le 25 septembre 2007. Il y sera répondu séparément. En effet, le choix du financement adéquat nécessite des études, en cours.

Le projet mis en consultation publique prévoyait une inconstructibilité de principe dans l'aire située à moins de 10 mètres de la limite du domaine public des lacs et cours d'eau (article 2d).

Le projet actuel déclare inconstructible l'espace cours d'eau sans référence de distance. Il ne traite pas le cas des lacs, dont les rives sont déjà protégées, notamment en vertu de l'article 54 LATC.

12 CONSEQUENCES

12.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)

Le projet de loi constitue une adaptation au droit fédéral, qui s'inspire de l'état des connaissances.

Il ne nécessite pas de modification d'autre texte législatif vaudois.

12.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

La délimitation de l'espace cours d'eau pourrait conduire au versement d'indemnités pour expropriation matérielle, dans les cas où elle conduirait à des restrictions d'utilisation du sol particulièrement graves, par exemple en rendant inconstructibles des bien-fonds précédemment affectés à la construction. Les cas d'indemnisation seront rares : la loi prévoit de tenir compte du milieu bâti et, pour les rives de lacs, du milieu aménagé ; les restrictions d'utilisation du sol ne grèveront généralement qu'une partie des bien-fonds touchés ; enfin, le projet prévoit le report de la surface déclarée inconstructible dans le coefficient d'utilisation du sol de la surface restante. Il n'est pas possible de prédire ce que représenteront les indemnités à verser au titre d'expropriations matérielles. Les éventuelles indemnités seront financées par le biais de l'enveloppe budgétaire octroyée dans le strict respect des directives budgétaires.

Pour le surplus, le projet de loi confirme et développe des obligations déjà inscrites dans le droit fédéral.

Il définit des compétences et obligations que pour l'essentiel, le département de la sécurité et de l'environnement assume déjà.

Dans cette mesure, le projet ne devrait pas induire d'augmentation significative des charges financières du Canton, ni des communes.

L'aide du Canton à l'établissement des cartes de dangers par les communes est financée par un crédit-cadre distinct (EMPD adopté par le Grand Conseil le 13 novembre 2007 accordant un crédit de CHF 2'673'000.- destiné à financer la réalisation des cartes de dangers naturels).

12.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Le projet de loi n'induit pas de risque financier ou économique.

A terme, la mise en œuvre des principes d'aménagement sécuritaire inscrits dans le projet de loi augmentera au contraire le niveau de sécurité contre les crues.

Les inconnues en terme d'indemnisations pour expropriation auxquelles pourrait conduire le projet sont mentionnées au chiffre précédent 13.2.

12.4 Personnel

Le projet n'induit pas de besoin nouveau en personnel.

12.5 Communes

La mise en œuvre des principes d'aménagement inscrits dans le projet influera la planification du territoire communal.

Le projet reprend cependant des obligations déjà posées par le droit fédéral, de sorte que lui-même n'accroîtra pas les charges des communes.

12.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Le projet de loi aura des répercussions très favorables au plan de l'environnement. Il s'inscrit dans une politique de développement durable.

12.7 Programme de législature (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Le projet s'accorde au programme de législature, en particulier à l'objectif no 3 de l'agenda 21, qui vise la préservation des ressources naturelles, notamment de l'eau, du paysage et de la biodiversité.

12.8 Constitution (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Le projet s'accorde aux objectifs de protéger et promouvoir le patrimoine naturel, sauvegarder l'environnement, et de veiller à une occupation rationnelle du territoire (articles 52 et 55 Cst).

12.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Le projet s'accorde au Plan directeur cantonal, en particulier à sa fiche relative à l'espace cours d'eau.

12.10 RPT (conformité, mise en oeuvre, autres incidences)

Le projet est sans incidence sur l'application de la RPT (nouvelle répartition des tâches Confédération – Canton). Il y a néanmoins lieu de rappeler que la protection contre les crues constitue l'un des thèmes de la mise en œuvre de la RPT.

La mise en œuvre de la RPT a fait l'objet d'un travail commun des services concernés de l'Etat de Vaud. Les implications pratiques de la RPT, dont l'entrée en vigueur interviendra au 1er janvier 2008, ne sont actuellement pas toutes connues ni prévisibles. Les modalités pratiques d'application seront définies ultérieurement. En l'état, il n'est pas prévu de modifier le système d'aide cantonale existant selon les articles 31 et 32 LPDP.

Il appartiendra au département, respectivement au service en charge du domaine des eaux, de gérer les contributions versées par la Confédération. Les aides versées aux communes vaudoises devront tenir compte des mérites respectifs des projets.

12.11 Simplifications administratives

Sans incidence.

12.12 Autres

Néant.

13 CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat prie le Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

PROJET DE LOI
modifiant la loi du 3 décembre 1957 sur la police des
eaux dépendant du domaine public (LPDP)

du 21 mai 2008

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu la loi fédérale sur l'aménagement des cours d'eau (LACE),
du 21 juin 1991,

vu la loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux), du 24 janvier 1991,

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat,

décrète

Article premier

¹ La loi sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP)
du 3 décembre 1957 est modifiée comme il suit :

Art. 1 **Objet**

¹ La présente loi règle l'aménagement et la police des eaux dépendant du
domaine public (en abrégé : eaux publiques), ainsi que l'application, dans le
canton, de la loi fédérale du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau
et de l'ordonnance du 2 novembre 1994 sur l'aménagement des cours d'eau.

² Sans changement.

³ Sans changement.

Art. 1 **Objet**

¹ La présente loi règle la police des eaux dépendant du domaine public (en
abrégé : eaux publiques) ainsi que l'application, dans le canton, de la loi
fédérale sur la police des eaux du 22 juin 1877 et de son règlement
d'exécution du 8 mars 1879.

² Elle prescrit notamment les mesures nécessaires pour donner ou
conserver aux eaux publiques un cours naturel, pour parer aux dangers
d'éboulement, d'érosion, d'exhaussement, d'inondation et pour remédier
aux effets de ces accidents.

³ Ses dispositions de police sont applicables aux lacs et rivages dépendant
du domaine public.

Art. 2 a Préservation de l'espace cours d'eau

¹ Les autorités cantonales et communales veillent à réserver et préserver l'espace nécessaire aux cours d'eau (désigné : "espace cours d'eau ") pour :

- assurer une protection efficace contre les crues,
- préserver et assurer le développement des fonctions biologiques et naturelles des cours d'eau.

² Elles délimitent l'espace cours d'eau conformément aux directives et recommandations de la Confédération et du service en charge du domaine des eaux.

³ A défaut de délimitation expresse, l'espace cours d'eau est réputé s'étendre à 10 mètres de part et d'autre du domaine public de l'eau, à moins que les circonstances ne commandent de prévoir une distance supérieure, au vu des recommandations de la Confédération.

⁴ L'espace cours d'eau est défini en tenant compte des contraintes locales, notamment du milieu bâti.

Art. 2 b Intégration à la planification

¹ L'espace cours d'eau est défini dans le cadre de l'établissement et la mise à jour des plans d'affectation, ou lorsque les circonstances l'exigent.

² Il est reporté sur les plans d'affectation ou sur un document annexe.

³ Les autorités définissent l'affectation et l'utilisation du sol de manière compatible avec toutes les fonctions de l'espace cours d'eau, notamment avec les processus hydrodynamiques.

⁴ L'article 77 LATC est réservé.

Art. 2 c Aménagement et renaturation de l'espace cours d'eau

¹ Les cours d'eau sont aménagés de manière à assurer une protection efficace contre les crues, les glissements de terrain, et à préserver le développement des fonctions biologiques et naturelles.

² Lors d'interventions dans les eaux, le tracé naturel est autant que possible

respecté ou, à défaut, reconstitué.

³ Le lit et les rives sont aménagés de façon à ce que :

- a. Ils puissent accueillir une faune et une flore diversifiées ;
- b. Les interactions entre eaux superficielles et eaux souterraines soient maintenues autant que possible ;
- c. Une végétation adaptée à la station puisse croître sur les rives.

⁴ L'aménagement tient compte des contraintes locales, notamment à proximité des milieux bâtis.

Art. 2 d Constructions dans l'espace cours d'eau

¹ L'espace cours d'eau est inconstructible.

² Est réservée la construction d'ouvrages liés aux fonctions et à l'aménagement des cours d'eau, à l'utilisation des eaux, à la protection contre les crues et contre l'érosion, à la protection ou l'amélioration des eaux, cours d'eau.

³ Des dérogations peuvent être accordées pour d'autres ouvrages à condition qu'un intérêt public suffisant le justifie et qu'aucun intérêt prépondérant ne s'y oppose.

⁴ L'autorisation de l'article 12 est réservée dans tous les cas.

⁵ Les règlements communaux peuvent prévoir le report de la surface devenue inconstructible le long du cours d'eau dans le coefficient d'utilisation du sol de la surface à bâtir restante.

Art. 2 e Constructions existantes

¹ Les constructions et ouvrages existants à l'intérieur de l'espace cours d'eau peuvent subsister, à moins qu'ils n'entrent gravement en conflit avec les fonctions hydrologiques et naturelles à préserver, notamment la protection contre les crues.

² Les mesures destinées à prévenir une action dommageable des eaux sur la

construction ou l'ouvrage, ou un danger pour ses occupants ou usagers, incombent au détenteur.

³ L'autorisation prévue à l'article 12 est réservée.

Art. 2 f Exceptions au régime de l'espace cours d'eau

¹ Les articles 2a à 2e ne s'appliquent pas aux écoulements de minime importance en termes de débit et de valeur naturelle.

Art. 2 g Entretien des cours d'eau et des ouvrages de protection

¹ L'espace cours d'eau doit être entretenu de façon à maintenir à un niveau constant la protection contre les crues, en particulier en ce qui concerne la capacité d'écoulement et la protection contre les glissements de terrain.

² Les services compétents veillent à une gestion appropriée et coordonnée de la végétation dans l'espace cours d'eau.

³ Lorsque la végétation compromet la stabilité ou la solidité des ouvrages de protection, elle peut être supprimée ou recépée immédiatement.

⁴ Moyennant indemnisation du préjudice, les détenteurs de fonds riverains peuvent être tenus de les mettre à disposition dans la mesure où l'exécution de travaux le requiert, notamment pour y déposer temporairement des matériaux.

Art. 2 h Etablissement des cartes de dangers "eau" ; intégration à la planification

¹ Les communes établissent les cartes de dangers liées aux eaux, en se conformant aux recommandations de la Confédération, du service en charge du domaine des eaux, ainsi que des autres services spécialisés.

² Elles coordonnent leurs démarches.

³ Le bassin versant constitue l'unité spatiale de travail.

⁴ Les communes tiennent compte des cartes de dangers dans leur planification et prennent les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des personnes et des biens importants.

Texte actuel

Art. 3 Autorités

¹ Le Département de la sécurité et de l'environnement (dénommé ci-après : "le département") exerce, sous la haute surveillance du Conseil d'Etat, la police des eaux publiques, avec le concours des municipalités dont les compétences sont fixées par la présente loi et par son règlement d'exécution.

Projet

⁵ Le Canton peut allouer des aides financières aux communes, dans la mesure des disponibilités. Les articles 30 et 31 sont applicables par analogie.

Art. 3 Autorités ; service spécialisé

¹ Sans changement.

² Le service en charge du domaine des eaux exerce la police des eaux et la surveillance en matière d'aménagement des eaux, de renaturation et d'entretien de l'espace cours d'eau.

³ Il fixe l'espace cours d'eau et en définit l'aménagement.

⁴ Il exerce la surveillance en matière d'établissement des cartes de dangers liées aux eaux.

⁵ Il coordonne ses activités à celles des autres autorités ; il tient compte des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire, de protection de la nature et de l'environnement, ainsi que des inventaires de protection.

⁶ En matière de renaturation, il s'assure le concours du service en charge des domaines nature, forêts, pêche.

Texte actuel

Art. 12 Travaux soumis à autorisation

- ¹ Sont subordonnés à l'autorisation préalable du département :
- a. tout travail, construction, anticipation, dépôt, déversement de quelque nature que ce soit, à effectuer dans les lacs et sur leurs grèves, ainsi que dans les cours d'eau et sur leurs rives, ou qui pourraient compromettre la sécurité des fonds riverains ;
 - b. toute excavation à moins de 20 mètres de distance de la limite du domaine public des lacs et cours d'eau ;
 - c. toute coupe dans les plantations faites pour faciliter le colmatage ou protéger les berges.

² Outre les conditions relatives à l'exécution des travaux, l'autorisation règle la situation juridique découlant de ceux-ci, notamment la cession des parcelles conquises sur le domaine public, les rectifications de limites ainsi que la constitution des droits et obligations résultant de l'autorisation.

³ Sauf convention contraire, la surveillance et l'entretien des constructions faites en vertu du présent article incombent au bénéficiaire de l'autorisation. Cette règle s'applique également aux travaux et ouvrages

Projet

Art. 12 Travaux soumis à autorisation ; régime ; modalités de l'autorisation

- ¹ Sont subordonnés à l'autorisation préalable du département :
- a. tout ouvrage (construction, remblai, excavation, anticipation, consolidation, déversement, dépôt, etc) de même que toute intervention dans les lacs et sur leurs grèves, dans les cours d'eau, sur leurs rives et dans l'espace cours d'eau,
 - b. tout ouvrage ou intervention à moins de 20 mètres de la limite du domaine public des cours d'eau et à moins de 10 mètres de la limite du domaine public des lacs,
 - c. toute excavation à moins de 20 mètres de distance de la limite du domaine public des lacs,
 - d. tout ouvrage ou intervention qui pourrait compromettre la sécurité des fonds riverains,
 - e. toute coupe dans les plantations faites pour faciliter le colmatage ou protéger les berges, et toutes coupes importantes dans l'espace cours d'eau, coupes rases ou coupes ayant un effet sur les fonctions du cours d'eau.

Les conditions de l'article 2d applicables dans l'espace cours d'eau sont réservées.

Hors de l'espace cours d'eau, l'autorisation est accordée si les fonctions des cours d'eau n'en sont pas compromises ou, exceptionnellement, si l'ouvrage ou l'intervention revêt un intérêt public prépondérant.

² Sans changement.

³ Sans changement.

Texte actuel

antérieurs à l'entrée en vigueur de la présente loi.

⁴ Si la sécurité hydraulique le justifie, l'Etat peut participer à tout ou partie des dépenses d'entretien des ouvrages de franchissement autorisés par une subvention dont le taux est déterminé conformément aux articles 30 et 31 applicables par analogie.

Art. 51 Contraventions

¹ Les contraventions à la présente loi sont réprimées par une amende jusqu'à 500 francs. En cas de récidive, l'amende peut être doublée.

² La poursuite a lieu conformément à la loi sur la répression des contraventions.

³ Les condamnations prononcées sont sans préjudice de l'obligation du contrevenant d'effectuer la réparation du dommage causé et, en cas d'inexécution, du droit de l'Etat de la faire exécuter aux frais du contrevenant.

Projet

⁴ Sans changement.

⁵ Demeure réservée la publication prévue par la loi fédérale du 1er juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN), la loi fédérale du 21 juin 1991 sur la pêche (LFSP), la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les forêts (LFo).

Art. 51 Contraventions

¹ Les contraventions à la présente loi sont réprimées par une amende jusqu'à CHF 20'000.-. En cas de récidive, le maximum de l'amende est porté à CHF 30'000.-.

² Sans changement.

³ Sans changement.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Donné, etc. .

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean