



Grand Conseil
Commission de gestion

Grosser Rat
Geschäftsprüfungskommission

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

COMMISSION DE GESTION DU GRAND CONSEIL



Rapport de la Commission de gestion sur les « dysfonctionnements » au Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement

Session de février 2021

SOMMAIRE

	Page
1. GLOSSAIRE.....	4
2. INTRODUCTION	5
3. MÉTHODOLOGIE	6
4. « DYSFONCTIONNEMENTS » DÉNONCÉS DU DMTE, SELON L'EX-CSEN.....	7
4.1 Facturation entre le SEN et l'OFROU	7
4.2 Modification demandée de la loi sur la protection de l'environnement (LcPE) dans le contexte de l'assainissement des stands de tir.....	7
4.3 Décision modifiée du Conseil d'Etat	8
4.4 Possibles conflits d'intérêts	9
4.5 Indépendance juridique et organisationnelle du SEN	10
4.6 Gestion de la pollution des sols	12
5. AUTRE(S) DYSFONCTIONNEMENT(S) SELON L'APPRÉCIATION DU CDMTE.....	14
6. INVESTIGATIONS COMPLÉMENTAIRES ENTREPRISES PAR LA COGEST.....	16
6.1 Service des bâtiments, monuments et archéologie	16
6.2 Service de la chasse, de la pêche et de la faune	18
7. CONCLUSION.....	20
8. RECOMMANDATIONS	21

* * *

Monsieur le Président,

Mesdames, Messieurs les Députés,

La Commission de gestion formée de Madame et Messieurs

Patrick Hildbrand, président,

Florian Alter, vice-président,

Fabien Girard, rapporteur,

Konstantin Bumann,

Cyrille Fauchère,

Niklaus Furger,

Blaise Melly,

Serge Métrailler,

Xavier Moret,

Bruno Moulin,

Charles-Albert Putallaz,

André Roduit,

Doris Schmidhalter-Näfen

vous remet ci-après son rapport qu'elle a établi au sens de l'art. 44 du règlement du Grand Conseil, de la loi sur l'organisation des conseils et les rapports entre les pouvoirs (LOCRP) ainsi que de la loi sur la gestion et le contrôle administratifs et financiers du canton (LGCAF).

1. Glossaire

ATE	Commission de l'agriculture, du tourisme et de l'environnement
CCSR	Commission cantonale de signalisation routière
COGEST	Commission de gestion
CS	Chef de service
DFE	Département des finances et de l'énergie
DMTE	Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement
DSSC	Département de la santé, des affaires sociales et de la culture
EM	Etat-major
ET	Commission de l'équipement et des transports
FIGI	Financement de l'investissement et de la gestion d'immeubles de l'Etat (fonds)
IF	Inspection cantonale des finances
LcPE	Loi cantonale sur la protection de l'air et de l'environnement
OCCR3	Office cantonal de la correction du Rhône
OCRN	Office cantonal des routes nationales
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFROU	Office fédéral des routes
R3	Rhône 3
SAJ (SAJMTE)	Service administratif et juridique du DMTE
SBMA	Service des bâtiments, des monuments et de l'archéologie
SCPF	Service de la chasse, de la pêche et de la faune
SDM	Service de la mobilité
SCCSR	Secrétariat de la commission cantonale de signalisation
SeCC	Secrétariat cantonal des constructions
SEN	Service de l'environnement
SFCEP	Service des forêts, des cours d'eau et du paysage
SRH	Service des ressources humaines

2. Introduction

Dans le rapport définitif de la COGEST au sujet de la problématique du mercure en Valais, présenté lors de la session du Grand Conseil de décembre 2019, la conclusion précisait que la commission « établira ultérieurement un autre rapport qui comprendra l'intégralité des points soulevés par le CSEN démissionnaire »¹.

Le plan du présent rapport se construit tout d'abord autour des points dénoncés par l'ancien chef du Service de l'environnement (CSEN). Ceux-ci ont été évoqués lors de son audition par la COGEST le 23 août 2019. Ils avaient également été rédigés dans un document intitulé « Dysfonctionnements du DMTE » adressé au chef de l'IF et daté du 2 juillet 2019. Ce courrier reprenait différents points figurant dans un précédent document « Dysfonctionnement du SAJ sur l'application du droit environnemental en Valais », daté du 19 mai 2019 et adressé au Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (DMTE) et au chef du Service des affaires juridiques (CSAJ).

Le rapport est complété par différentes investigations que la COGEST a estimé devoir poursuivre en fonction de l'actualité politique débattue au Grand Conseil et des éléments qu'elle a retenus comme pertinents dans son appréciation globale. Ainsi, plusieurs services ou offices du DMTE ont fait l'objet d'investigations d'ampleur diverse.

Entre-temps, le rapport sur la Commission cantonale des constructions (CCC) et le rapport sur les constructions illicites de la Commune de Bagnes ont été déposés au Parlement et, pour ce qui a trait au DMTE, la COGEST n'estime pas nécessaire d'y revenir. De même, pour ce qui concerne la pollution au mercure, la COGEST s'en tient à son précédent rapport.

¹ *Rapport de la commission de gestion concernant le dossier mercure*, décembre 2019, p. 24.

3. Méthodologie

La COGEST a planifié ses entretiens en se basant sur les considérations faites par l'ancien CSEN, qui pointait du doigt ce qu'il qualifiait de « dysfonctionnements ». En conduisant ses investigations, la commission a jugé utile de poursuivre le questionnement avec certains chefs de service ou d'office, au-delà des seules relations avec le SEN, et du chef de département.

Le 4 novembre 2019, la délégation DMTE de la COGEST a rencontré M. Yves Degoumois, chef de section des sites pollués au SEN, et M. Vincent Pellissier, chef du Service de la mobilité (CSDM).

Le 18 novembre 2019, la même délégation a reçu M. Martin Hutter, chef de l'Office de construction des routes nationales (OCRN) et M. Tony Arborino, chef de l'Office de la construction du Rhône (OCCR3).

Le 16 décembre 2019, ce sont M. Philippe Venetz, chef du Service des bâtiments, des monuments et de l'archéologie (SBMA), et Mme Kathia Mettan, secrétaire générale du DMTE, qui ont été auditionnés par la délégation de la COGEST.

Le 13 janvier 2020, la délégation a reçu une nouvelle fois M. Philippe Venetz, désormais architecte cantonal.

Le 24 janvier 2020, l'ensemble des membres de la commission de gestion a entendu M. Adrian Zumstein, chef du Service administratif et juridique du DMTE (SAJMTE ci-après SAJ), et M. le Conseiller d'Etat Jacques Melly, chef du DMTE.

Le 8 octobre 2020, la délégation du DMTE a reçu la nouvelle cheffe du SEN, Mme Christine Genolet-Leubin, et M. Peter Scheibler, chef du Service de la chasse, de la pêche et de la faune (SCPF).

La COGEST a pu également travailler sur la base de deux rapports intermédiaires de l'Inspection cantonale des finances (IF). Le premier, intitulé *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 de Service de l'environnement, M. Joël Rossier*, a été délivré le 13 janvier 2020. A ce document est rattaché l'avis de droit de Mme le Professeur Anne-Christine Favre, experte mandatée par l'IF, rendu le 27 décembre 2019. Le second rapport, intitulé *Réponses apportées à la Commission de gestion dans le cadre de son examen des éléments portés à sa connaissance par l'ancien chef de Service de l'environnement*, a été publié le 12 juin 2020.

Finalement, la COGEST a adressé au DMTE le 19 octobre 2020 une demande formelle afin de consulter l'« Analyse de département – composition de l'Etat-major » qui avait été conduite suite à la publication du rapport sur la pollution au mercure. Ce rapport ainsi que deux annexes ont été remis à la commission le 3 novembre 2020.

Au terme de ces nombreuses auditions et sur la base des procès-verbaux rédigés grâce aux enregistrements audio ainsi qu'à l'aide des conclusions des rapports de l'IF et du DMTE, la COGEST a pu rédiger son rapport.

4. « Dysfonctionnements » dénoncés du DMTE, selon l'ex-CSEN

Les « dysfonctionnements » dénoncés par l'ex-CSEN apparaissent dans un premier document intitulé « Dysfonctionnements du DMTE », rédigé le 2 juillet 2019 et transmis au chef de l'IF. Lors de l'entretien du 23 août 2019, M. Joël Rossier a eu l'occasion de les énoncer et de les développer.

4.1 Facturation entre le SEN et l'OFROU

Dans son rapport du 2 juillet 2019 transmis à l'IF, l'ex-CSEN a affirmé avoir dû produire une fausse déclaration de décompte des heures en 2018 pour l'établissement de la facture à l'OFROU des prestations du SEN dans le contexte de la construction de l'A9. Pour mémoire, l'OFROU ne considère les décomptes d'heures que si celles-ci atteignent un minimum de 50h de travail par personne et par année.

Durant l'année en question, l'ex-CSEN a cumulé les heures de différents collaborateurs sous un seul afin de présenter un décompte qui établissait 70.22 heures. Selon lui, ce « faux » décompte a été établi sur « injonction du Département à travers les informations de l'OCRN rattaché au SAJ »².

Le CDMTE reconnaît avoir accepté ce regroupement des heures, convaincu que l'OFROU analyserait la facture et déciderait si le montant devait être corrigé³. L'OCRN a donc envoyé le décompte, selon la pratique habituelle, mais « 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 »⁴.

La COGEST constate que la décision de regrouper les heures ne respectait pas les consignes de l'OFROU et, bien que le montant apparaisse dérisoire en comparaison du coût global du chantier, regrette cette liberté prise avec les pratiques comptables pourtant connues de l'OFROU dans un dossier aussi sensible que celui de l'achèvement de l'autoroute dans le Haut-Valais.

4.2 Modification demandée de la loi sur la protection de l'environnement (LcPE) dans le contexte de l'assainissement des stands de tir

La revendication de l'ex-CSEN du rattachement de juristes au SEN était entre autres étayée par l'exemple de l'assainissement des stands de tir, dont l'avancée du traitement des dossiers aurait été ralentie par le SAJMTE⁵. Le service juridique conteste cette appréciation de la situation et précise que la divergence était relative à la stratégie retenue par le département. Selon le CSAJ, le SEN voulait modifier la loi en introduisant « un forfait pour l'assainissement, pour ne plus faire de décision d'assainissement de stands de tir et puis passer à la répartition des coûts »⁶. De plus, le SAJMTE s'appuie sur une décision du « Grand Conseil⁷ qui a refusé la variante d'introduire un forfait pour l'assainissement des stands de tir »⁸.

L'entrée en vigueur de la nouvelle LcPE, le degré de préparation de certaines communes concernées par l'assainissement des stands de tir et l'affirmation par l'ex-CSEN que les dossiers étaient bloqués depuis plusieurs années interrogent cependant sur la gestion de ce dossier dans le temps.

² Cf. *Dysfonctionnement du DMTE*, 2 juillet 2019, p. 8.

³ Cf. Entretien avec M. Jacques Melly, p. 43.

⁴ *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* (ci-après *Premier rapport IF*), p. 13.

⁵ *Ibid.*, p. 11.

⁶ Entretien avec M. Adrian Zumstein, p. 8.

⁷ Session du 15 novembre 2018, la motion 5.0347 a été refusée par 68 non, 50 oui et 1 abstention.

⁸ *Idem.*

La COGEST constate d'ailleurs que le décret pour l'assainissement des stands de tir a été soumis au Parlement à la session de décembre 2019, soit quelques mois seulement avant que le délai fixé par la Confédération pour bénéficier de subventions ne soit échu, mais surtout neuf ans après l'entrée en vigueur de la LcPE. La justification de la forme du décret citait « l'intérêt public manifeste à bénéficier des indemnités fédérales pour l'assainissement des stands de tir » et « l'urgence temporelle »⁹. Le chef du DMTE, reconnaissant la « solution d'urgence », a également expliqué que le département n'avait pas jugé « indispensable » d'utiliser « la base législative [existante] plus tôt »¹⁰. Lors de l'entretien avec la commission, le CDMTE, admettant qu'il aurait dû agir plus tôt, rappelle que le décret ne permet que de préciser les responsabilités des acteurs (communes et sociétés de tir)¹¹.

Du point de vue du droit environnemental, l'avis de droit précise que « 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 »¹². L'IF complète cette lecture en rappelant que le canton, respectivement la ou les communes, n'auraient dû intervenir financièrement qu'en cas d'insolvabilité du pollueur¹³.

La COGEST relève donc que le calendrier général de cette modification de la LcPE a rendu le sujet sensible sur les responsabilités financières de l'assainissement des stands de tir et a entretenu, sur la gestion du dossier par le département, un doute quant à son efficacité, doute qui a d'ailleurs été relayé par plusieurs parlementaires¹⁴.

4.3 Décision modifiée du Conseil d'Etat

La question du rattachement des postes de juriste a mis en lumière un autre problème qui est celui de l'existence de deux décisions, apparemment contradictoires, du Conseil d'Etat. Parmi les documents que M. Joël Rossier a transmis à l'IF ainsi qu'à la COGEST apparaissent deux décisions du Conseil d'Etat authentiques, signées et datées du 17 avril 2019. La première mentionne « de rattacher le collaborateur administrativement au SAJMTE et d'organiser un poste de travail au SEN », comme demandé par l'ancien CSEN, alors que la seconde supprimait cet alinéa.

La COGEST a donc demandé au CDMTE si cette décision émanait de sa personne, ce qu'il a confirmé. Averti par le CSAJ que le projet de décision préparé par la SEN ne correspondait pas à la décision initiale arrêtée par les deux services (SEN+SAJ), le CDMTE a demandé sa modification en cours de séance du Conseil d'Etat. La modification a été effectuée à 11h09 sur un fichier word, alors que le fichier initial pdf n'a pas pu être modifié. Lors de l'impression et de la distribution des documents aux services par la Chancellerie, c'est le document non corrigé qui est arrivé au SEN. Quand le CDMTE s'en est rendu compte, il a demandé de réimprimer la version définitive corrigée du Conseil d'Etat et de la transmettre aux services concernés¹⁵.

L'IF a eu l'occasion d'investiguer sur cette modification de la décision du Conseil d'Etat et a conclu que « la suppression du point 3 de la décision préparée par la SEN a donc bien été effectuée en cours de séance du Conseil d'Etat et non pas avant ou après celle-ci »¹⁶.

La COGEST, quant à elle, relève qu'une telle modification, même si son exécution s'avère conforme à la pratique, n'a fait que nourrir une incertitude quant au rattachement administratif des postes de juristes et a amplifié le sentiment d'incompréhension ressenti par l'ancien CSEN. La COGEST ne peut que souhaiter que cette erreur administrative, telle que qualifiée par l'IF¹⁷, ne soit qu'un phénomène isolé et invite la Chancellerie d'Etat à s'en assurer.

⁹ *Message accompagnant le projet de décret de modification de la Loi sur la protection de l'environnement (LcPE) du 18 novembre 2010*, p. 2.

¹⁰ Débat d'entrée en matière du Grand Conseil du mardi matin 10 décembre 2019.

¹¹ Cf. Entretien avec M. Jacques Melly, p. 42.

¹² *Premier rapport IF*, p. 8.

¹³ Cf. *ibid.*, p. 14

¹⁴ Cf. Débat d'entrée en matière et débat final du jeudi matin 12 décembre 2019.

¹⁵ Cf. Entretien avec M. Jacques Melly, p. 40.

¹⁶ *Premier rapport IF*, p. 19.

¹⁷ *Ibid.*, p. 18.

4.4 Possibles conflits d'intérêts

L'ex-CSEN déplorait les conflits d'intérêts qui pouvaient exister lorsque les juristes, rattachés au SAJ, doivent traiter de dossiers dans lesquels le service juridique est à la fois conseiller juridique du porteur du dossier (Service de la mobilité, OCCR3 ou OCRN) et conseiller juridique du SEN¹⁸. Le CSAJ n'estime pas qu'il puisse y avoir de conflits d'intérêts dans le traitement juridique des dossiers. Il explique que, dans la structure de son service, chaque juriste a une certaine autonomie et « est responsable de son domaine d'activité »¹⁹. Les préavis qui transitent par le CSAJ sont ceux pour lesquels « une vérification sous l'angle juridique » doit être faite et lorsqu'un collaborateur en fait la demande expresse²⁰. La COGEST relève néanmoins que, dans le cas dénoncé par l'ex-CSEN, il se trouve que la même juriste était la personne responsable des relations avec le SEN et avec les porteurs du projet (OCCR3). Le CSAJ reconnaît ici que « c'est peut-être le hasard que, effectivement, la personne se trouve dans la même entité »²¹.

L'exemple de l'assainissement du canal de la Balmaz a été évoqué par l'ex-CSEN pour démontrer que les réponses que son service-métier préparait étaient modifiées ensuite par le SAJ. Les termes de « filtre » et de « censure » ayant été évoqués²², la COGEST a souhaité comprendre le chemin de transmission des réponses qui sont préparées à l'intention du Grand Conseil ou des recourants lors d'une mise à l'enquête.

La COGEST n'a pas investigué directement sur le projet d'assainissement cité ci-dessus mais a questionné le SAJ sur un échange de courriels relatifs à un projet de l'OCCR3 aux Iles Falcon dans la région sierroise, dont est reproduit ici un courriel interne du 6 novembre 2018 :

XXX,

Je te remercie pour le préavis de la MA XXX.

A sa lecture j'ai constaté qu'il est à nouveau fait mention de « conditions spécifiques pour l'OCCR3 » comme cela avait d'ores et déjà été le cas pour la MA XXX et la MA XXX et qui vont au-delà du dossier concret à préavis.

Nous avons déjà discuté de ce sujet à l'époque et nous vous avons expliqué que :

- 1) L'OCCR3, en qualité de requérant de la mesure, n'a pas connaissance de l'intégralité du préavis, puisque seules les conditions liées à la mesure elle-même sont reprises dans la décision d'approbation et que seule la décision est communiquée ;
- 2) Les préavis sont une pièce officielle du dossier, dès lors, si un opposant fait recours, il aura accès à votre préavis et il peut être contre-productif s'il voit le contenu des conditions spécifiques pour l'OCCR3, puisqu'ils sont « hors sujet » de la mesure, mais laissent sous-entendre des tas d'autres choses qui ne sont pas directement en lien, mais utilisables à mauvais escient ;
- 3) Cette approche serait encore plus problématique dans le cadre de mesures prioritaires, contre lesquelles bon nombre d'oppositions seront déposées ;
- 4) Si le SEN veut/doit communiquer avec l'OCCR3 sur des thématiques générales, nous recommandons vivement de passer par un autre biais que les préavis, à savoir le COPIL, séances de coordination, etc... sans quoi le but recherché ne sera pas atteint.

Pour des raisons de gain de temps, nous avons à l'époque transmis un courrier séparé à l'OCCR3, pour les rendre attentifs à vos conditions spécifiques, et nous le ferons également pour la MA XXX. En revanche, nous n'y procéderons plus à l'avenir. [...] ²³

¹⁸ *Ibid.*, p. 15.

¹⁹ Entretien avec M. Adrian Zumstein, p. 11.

²⁰ *Idem.*

²¹ *Ibid.*, p. 17.

²² *Ibid.*, p. 14.

²³ Ce courriel fait partie des pièces du dossier déposé à l'IF par M. Joël Rossier.

La COGEST s'est interrogée sur l'existence d'un conflit d'intérêts dans un cas comme celui-ci. Le SAJ a répondu à la commission en deux temps : tout d'abord lors de l'audition du CSAJ, puis, de manière plus exhaustive, dans une réponse écrite datée du 15 avril 2020. Cette dernière précise que « le Conseil d'Etat [...] a délégué au SAJMTE le rôle, les tâches mais également les responsabilités de mener et d'instruire les procédures d'approbation des plans d'aménagement des cours d'eau en son nom »²⁴. Cette délégation de compétences implique donc de confronter les intérêts sur la base de décisions multiples relatives à une même procédure. Le SAJ a donc examiné les différents préavis et s'est assuré qu'ils n'étaient pas contradictoires. Lorsque ceux-ci sont contradictoires, le service prend contact avec les autres entités consultées afin de les discuter et de trouver une solution commune. Si les discussions ne permettent pas d'aboutir à une solution entre entités administratives, alors les personnes en réfèrent à leurs supérieurs, c'est-à-dire au niveau des chefs de service. Si la situation demeure en l'état, alors le dossier est présenté au chef de département²⁵. Le SAJMTE reconnaît ne pas posséder les compétences techniques pour trancher une telle divergence, raison pour laquelle il analyse la situation « sous l'angle juridique, [s'appuyant] sur la base légale, sur les commentaires, sur la jurisprudence »²⁶. Le CSAJ précise encore que la décision de ne pas faire figurer l'entier du préavis fait partie de « la pesée d'intérêts » et que cela n'empêche aucunement le recourant de demander l'édition du préavis du service concerné²⁷.

L'actuelle CSEN confirme que le SEN peut exprimer ses préavis en toute liberté, ce dont la COGEST prend acte. Les relations de travail entre l'OCRN et l'OCCR3 sont globalement bonnes et les préavis sont généralement bien reçus. En revanche, dans la poursuite des travaux de la correction du Rhône, une attention particulière doit être portée au fait que les travaux d'assainissement des zones polluées doivent aussi être intégrés à la planification des chantiers de l'OCCR3. Cette attention est non seulement essentielle pour la zone à proximité de la Lonza et en particulier la décharge de Gamsenried, dont les assainissements se poursuivent selon un calendrier établi par le canton et l'entreprise chimique, mais aussi pour les futurs chantiers qui s'ouvriront dans le Bas-Valais et le Chablais, dont certaines parcelles sont fortement polluées. Le SEN poursuit donc sa caractérisation des sites en définissant le panache de pollution tout en s'adjoignant les responsables des pollutions. La collaboration des services sera déterminante tant dans l'établissement des préavis que dans l'accompagnement des chantiers.

4.5 Indépendance juridique et organisationnelle du SEN

Durant l'entretien de la COGEST avec l'ancien CSEN, ce dernier précisait que s'il disposait de toute l'indépendance nécessaire pour la partie technique de son mandat, il en était tout autrement pour la partie juridique²⁸. Afin de démontrer son propos, il décline deux exemples. Le premier relate ses nombreuses allées et venues à Berne dans le contexte de la pollution de sols par le mercure, au sein de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV), dans le but de sortir les parcelles qui n'étaient pas à assainir du cadastre des sites pollués. Au moment de l'établissement de ses propositions d'assainissement, le chef du département l'aurait alors systématiquement renvoyé vers le chef du SAJ qui, selon l'ex-CSEN, n'a pas voulu entendre raison jusqu'à ce que le Conseil fédéral finisse par rendre une décision qui permette de sortir ces parcelles du cadastre des sites pollués²⁹.

²⁴ « Procédure d'instruction de projets d'aménagements de cours d'eau/Préavis des services et pesée des intérêts par l'organe d'instruction », p. 2.

²⁵ Cf. *Ibid.* pp. 2-3.

²⁶ Entretien avec M. Adrian Zumstein, p. 17.

²⁷ Cf. *Ibid.*, p. 18.

²⁸ Entretien avec M. Joël Rossier, p. 4.

²⁹ *Ibid.*, pp. 4-5.

Le second exemple relate qu'après les épisodes de remontée de nappe à Viège dans les années 2011-2012, le DMTE avait mandaté un expert pour faire une modélisation de la nappe phréatique. Au terme de ce mandat, le SEN était favorable à une communication, qui aurait permis de présenter au public les conclusions de cette analyse³⁰. De plus, le SEN souhaitait poursuivre cette modélisation au-delà du périmètre de la Lonza, en l'étendant en aval et en amont de Viège, dans le périmètre concerné par R3. Le DMTE aurait d'une part interdit la communication et d'autre part refusé de financer cette analyse, qui a finalement été payée par le budget du SEN³¹.

Durant les nombreux entretiens que la COGEST a conduits, il apparaît que le SAJ est fréquemment interpellé du point de vue de son éventuelle omniprésence. La commission a donc souhaité comprendre si les interventions régulières du service juridique avaient lieu dans un processus ordinaire ou si elles étaient le reflet d'un interventionnisme non justifié.

La COGEST rappelle ici que le DMTE possède un service juridique centralisé. Elle a donc questionné à la fois le chef de département, le CSAJ et les autres CS ou chefs d'office sur les avantages et les inconvénients d'une telle centralisation ainsi que sur les interventions de ce dernier dans les activités des services métier.

Tant le CDMTE que le CSAJ précisent que le principe d'un service juridique centralisé est un choix stratégique du Conseil d'Etat arrêté en 1997 et confirmé en 2007. Les différentes analyses qui ont été conduites au fil des années, dont la dernière remonte à 2016³², ont démontré la pertinence de ce système. Aussi, la question du rattachement formel de juristes à un service subalterne ne se pose pas, car contraire à la décision du Conseil d'Etat.

Les avantages relevés par le CSAJ sont la possibilité d'échanges, la coordination entre les juristes et une vision globale, une unité de doctrine et une gestion uniforme des principes de droit, des roades internes et de la flexibilité dans l'allocation des ressources, enfin une permanence par domaine. Les missions se déclinent quant à elles en deux axes principaux que sont l'appui juridique et l'instruction de dossiers.³³ Le CSAJ précise qu'en principe une même personne ne devrait pas traiter les deux pans d'un dossier (appui vs instruction), mais que si cela devait se produire, elle n'a pas la compétence de décider en cas de divergence. Cette compétence revient aux responsables des entités techniques, puis aux chefs de service et, si la ou la(les) divergence(s) persiste(nt) au chef de département, comme cela a été décrit dans le chapitre précédent. Quant aux rares désavantages, le CSAJ évoque le risque d'un possible manque de coordination entre les juristes. Globalement, ce système évite de valider des démarches qui seraient contraires au droit³⁴, ce qui est un risque propre à une décentralisation telle que préconisée par le Service de protection de l'environnement (SPE), puis le SEN. C'est la raison pour laquelle aucune réflexion n'a été conduite en vue de repenser cette centralisation³⁵.

L'IF confirme dans son second rapport intermédiaire que la stratégie retenue est « le principe d'une centralisation avec le regroupement de tous ses juristes au sein d'un unique service »³⁶. L'IF constate encore, à la demande de la COGEST, que parmi les cantons les situations sont variées. Dans 15 cantons, le Service cantonal de l'environnement bénéficie d'un soutien juridique par un service centralisé soit à l'échelle d'un département (12), soit à l'échelle d'un service centralisé cantonal (3). Dans 6 cantons, le SEN dispose de propres unités de juristes pouvant faire appel au service juridique de son département de tutelle.

³⁰ Note de la COGEST : cet épisode rappelle celui de la publication du rapport historique, sur laquelle le SEN et DMTE n'étaient pas du même avis. Le lecteur peut se référer au *Rapport de la commission de gestion concernant le dossier mercure*, p. 16 (avis CSEN) et p. 18 (raisons du DMTE).

³¹ Entretien avec M. Joël Rossier, p. 7.

³² Entretien avec M. Adrian Zumstein, p. 7.

³³ Cf. *Ibid.*, p. 5.

³⁴ Cf. *Ibid.*, p. 6.

³⁵ Cf. *Ibid.*, p. 7.

³⁶ *Réponses apportées à la Commission de gestion dans le cadre de son examen des éléments portés à sa connaissance par l'ancien chef de Service de l'environnement (ci-après Second rapport IF)*, p. 9.

Dans 2 autres, le SEN a un service juridique propre avec possibilité de s'appuyer sur un service cantonal centralisé et, dans les 2 derniers, le SEN traite de manière autonome toutes les questions juridiques en lien avec son activité³⁷. En revanche, au niveau de la Confédération, « l'OFEV est autonome et bénéficie donc de la latitude nécessaire pour l'application du droit environnemental. A ce titre, il dispose de sa propre division juridique [...] Aucun autre service juridique n'interfère dans les préavis délivrés par l'OFEV »³⁸.

La COGEST constate donc que différents modèles existent en Suisse. La question du rattachement est donc plus liée à la stratégie arrêtée par le Canton du Valais. Dans ses conclusions du rapport sur la pollution au mercure, la COGEST demandait déjà de réfléchir à l'opportunité de changer ce modèle. Suite à « une analyse détaillée du fonctionnement, des rôles et des tâches de ce service [SAJ] ainsi que de son rôle transversal avec les autres entités administratives du département »³⁹, le DMTE n'a pas retenu la recommandation de la COGEST qui préconisait le rattachement de juristes au sein du SEN. Il a néanmoins décidé de créer deux sections au sein du SAJ. « La première appelée « Mobilité et Dangers naturels » traitera les dossiers des entités constructrices du département et des communes dans les domaines précités. La seconde, « Biodiversité, Territoire et Environnement », s'occupera notamment des dossiers en rapport avec les domaines de l'environnement, du paysage et de l'aménagement du territoire ».⁴⁰

4.6 Gestion de la pollution des sols

Dans le contexte de la pollution au mercure, à l'heure actuelle, 70% des parcelles en zone habitée ont été assainies. L'objectif du SEN est d'arriver à leur total assainissement d'ici à la fin 2021-début 2022. Pour ce qui est de la zone agricole, le calendrier des assainissements par la Lonza prévoit de commencer les travaux dès 2021. Quelques points restent en suspens comme le seuil d'assainissement, dont les valeurs limites, fixées dans la loi, pourraient impacter leur exploitation avec des restrictions d'utilisation. Des études complémentaires ont donc été commandées à la Lonza par le SEN.⁴¹

L'ancien CSEN nous a confirmé que la décharge de Gamsenried « est sous surveillance et sous contrôle. Tant qu'elle est sous contrôle, on peut prendre le temps de faire comme il faut, d'avoir un vrai concept d'assainissement ».⁴²

L'actuelle cheffe de service précise que le SEN entreprend des démarches pour que plusieurs variantes soient examinées (excavation, traitement en externe, etc.). En ce sens, le service a demandé des garanties et que la responsabilité demeure chez Lonza, indépendamment d'une éventuelle séparation de l'entreprise. Pour ce faire, le SEN s'est associé des services d'une avocate spécialiste et des démarches juridiques afin de s'assurer ces garanties sont en cours.⁴³

La COGEST s'est également renseignée sur les conséquences de la pollution de la nappe phréatique dans le contexte des travaux de la correction du Rhône. Il a été tout d'abord expliqué à la commission que les mesures pour contenir les eaux polluées fonctionnent généralement bien, sauf si les travaux atteignent un panache de pollution jusque-là inconnu. Le chef de l'OCCR3 a ainsi clairement évoqué le risque de ne pas pouvoir entreprendre les travaux de la troisième correction du Rhône en amont de la décharge de Gamsenried. En effet, sans pompage de l'eau, les travaux ne peuvent continuer et si les pompages devaient être autorisés, l'eau polluée ne pourrait pas être rejetée dans le Rhône. Ainsi c'est l'entier du lot de Brigerbad qui se voit remis en question.⁴⁴

Au moment de la rédaction du présent rapport, en ce qui concerne la nappe phréatique, aucune nouvelle investigation n'a été conduite. Néanmoins le SEN insiste sur l'importance d'avoir un concept de surveillance dont il faut déterminer les responsables : « qui surveille quoi, quand et où ». A cet égard, la modélisation de la nappe demeure un outil précieux.⁴⁵

³⁷ *Second rapport IF*, p. 11.

³⁸ *Ibid.*, pp. 3-4.

³⁹ Citation de Jacques Melly dans le journal *Le Temps*, 8 octobre 2020, p. 6.

⁴⁰ Communiqué de presse du DMTE du 24 septembre 2020.

⁴¹ Cf. Entretien avec Christine Genolet-Leubin, p. 3.

⁴² Entretien avec Joël Rossier, p16

⁴³ Cf. Entretien avec Christine Genolet-Leubin, p. 4.

⁴⁴ Cf. Entretien avec Tony Arborino, p. 11.

⁴⁵ Cf. Entretien avec Christine Genolet-Leubin, p. 5.

Le chef de l'OCCR3 confirmait lors de son entretien qu'il était impératif de tenir compte des expériences faites à Viège afin de les appliquer sur l'ensemble du chantier. Il a à cet égard insisté sur les risques de diffusion des pollutions à proximité des chantiers dans le Chablais, dont l'activité industrielle chimique a généré d'importantes pollutions dont on ne connaît pas encore exactement l'ampleur.⁴⁶

Vis-à-vis des autres sites pollués connus ou encore à découvrir, le SEN salue l'obtention dans le cadre du budget 2020 de postes supplémentaires qui faciliteront le travail du service. Malheureusement un décès accidentel parmi les collaborateurs a ralenti quelque peu les investigations et les planifications d'assainissements.

La CSEN précise encore que la nouvelle organisation du SAJ présente l'avantage de disposer de juristes de référence en fonction des thématiques (Rhône, sites pollués, constructions, etc.). Le SEN bénéficie désormais de contacts directs, soit au niveau des chefs de service, soit au niveau des chefs d'office, avec les mêmes personnes au sein du SAJ. Si la collaboration est bonne et si l'indépendance du SEN est garantie, alors le système mis en place peut fonctionner. En revanche, si le SEN devait quitter le département, le rattachement de juristes au service serait indispensable.⁴⁷

⁴⁶ Cf. Entretien avec Tony Arborino, p. 12.

⁴⁷ Cf. Entretien avec Christine Genolet-Leubin, p. 6.

5. Autre(s) dysfonctionnement(s) selon l'appréciation du CDMTE

Lors de la présentation du rapport sur le mercure au Parlement durant la session de décembre 2019, le CDMTE a affirmé : « Il y a eu des dysfonctionnements mais ils ne sont pas forcément là où vous pensez ». La COGEST a donc souhaité comprendre ce à quoi le CDMTE faisait référence et lui a posé la question lors de l'entretien du 24 janvier 2020.

Le CDMTE a précisé sa pensée en mettant en exergue l'attitude générale de l'ancien CSEN. Tout d'abord à l'occasion des qualifications annuelles, un CS peut émettre des « remarques générales » par écrit au terme de l'entretien, opportunité que n'a pas saisie l'ex-CSEN pour signaler ce qu'il considérait comme des dysfonctionnements. Ensuite, le CDMTE démontre que, lors des rencontres annuelles des commissions ATE et ET, aucune remarque pointant du doigt d'éventuels dysfonctionnements n'avait été formulée. Enfin, le fait que l'ex-CSEN dénonce une convention qu'il a lui-même signée et qu'il considère illégale une procédure d'autorisation qu'il a validée sont aux yeux du CDMTE des dysfonctionnements. Il affirme même que c'est « le fonctionnement de la personne qui, à mon avis, présente des dysfonctionnements »⁴⁸.

Lors de ses entretiens, la COGEST relève que la majorité des personnes interrogées témoignent des grandes qualités professionnelles de l'ex-CSEN. Les termes de « visionnaire », « productif », « dynamique », « techniquement irréprochable » et de « confiance » ont été exprimés. Le ressenti, tant de la part des subalternes que des autres chefs de service ou d'office, laisse apparaître un chef soucieux de l'ambiance générale de travail parmi ses collaborateurs, les soutenant dans les dossiers qu'ils avaient à traiter. Là où certaines voix discordent tient plus à la posture de chef de service devant collaborer avec d'autres collègues dans la réalisation des projets et des priorités fixées par le Conseil d'Etat. Les collaborations avec le SAJ, l'OCCR3 et l'OCRN auront été les plus compliquées, car l'ex-CSEN estimait que le droit environnemental revêtait une importance accrue vis-à-vis des autres règlements et exigences liées aux projets. Ainsi, certains de ses homologues ont déploré des « relations parfois difficiles dans le comportemental », des frustrations, des situations de conflits, en particulier au sein de l'EM du département, et un fort « blocage » en particulier avec le SAJ. Cette distinction entre les compétences reconnues et le comportement a été également exprimée par le CDMTE.

La COGEST a pu comprendre que l'ex-CSEN considérait certaines prérogatives de son département comme une police de l'environnement, alors que ni le CDMTE, ni le CSAJ, ni l'OFEV ne reconnaissent de prééminence du droit de l'environnement sur les autres droits. Au sein de l'OFEV, lorsque les préavis ou exigences s'avèrent contradictoires, il appartient au Département concerné de trancher, voire au Conseil fédéral⁴⁹. Ce fonctionnement s'applique par analogie aux cantons et dans le Canton du Valais, il appartient au DMTE, respectivement au Conseil d'Etat, d'arbitrer les divergences de vues des services lorsque ceux-ci n'arrivent pas à se mettre d'accord.

Les dysfonctionnements dénoncés par l'ex-CSEN ayant provoqué une « crise politique et médiatique », « le chef de Département a décidé de lancer une analyse globale du fonctionnement de son département, de son organisation globale, de sa gouvernance et de son Etat-major »⁵⁰ dès le second semestre 2019. Les principales conclusions de ce rapport ont été transmises, à la demande la COGEST, à la commission le 3 novembre 2020.

Le rapport précise qu'à la fin novembre 2019, après que le consultant indépendant ait rencontré le chef du département, les CS et les membres de l'EM, « un clivage existe au sein du DMTE entre les partisans d'une position dure et ceux partisans d'une approche factuelle visant à régler la situation dans une perspective à long terme ». Néanmoins, « d'une manière générale, les constats et suggestions émis ont été logiques et démontrent une volonté d'optimiser le fonctionnement de la direction du DMTE et d'évoluer dans un cadre clair et transparent en matière de responsabilité, de prise de décision et d'information »⁵¹. A la lecture de ces premières conclusions, la COGEST reconnaît la pertinence de procéder à cette analyse du fonctionnement du département.

⁴⁸ Entretien Jacques Melly, p. 33.

⁴⁹ Cf. *Second rapport IF*, p. 4.

⁵⁰ « Synthèse séminaire organisation DMTE », p. 1.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 1-2.

Au terme de cette dernière, trois décisions ont été arrêtées et trois autres sont en cours d'évaluation que le présent rapport résume ici :

Validées et en cours :

- la direction du département s'est désormais organisée de manière plus professionnelle en instaurant un nouveau tableau de bord continu, des séances mensuelles bilatérales avec chef(fe)s de service et d'office, le passage au rythme mensuel des séances de direction, des séances hebdomadaires avec l'Etat-major et des activités annexes de la direction ;
- l'Etat-major a été réorganisé en définissant plus précisément son positionnement, son organigramme, ses missions et ses responsabilités : les modalités de collaboration entre l'EM et le SAJ ont été redéfinies, tout en rattachant administrativement le premier au second, et la communication interne et externe a été optimisée et professionnalisée ;
- le SEN a été réorganisé en rattachant les « eaux souterraines » aux « sites pollués » et les « eaux de surface » aux « déchets » ;

En cours d'évaluation :

- l'OCRN et l'OCCR3 deviendraient des services autonomes et se détacheraient de leur lien administratif pour le premier au SAJMTE et pour le second au Service des forêts, des cours d'eau et du paysage (SFCEP) ;
- un Service de l'unité territoriale III, dédié en totalité à l'entretien du réseau routier des routes nationales sur le sol valaisan, serait créé et la Commission cantonale de signalisation routière (CCSR) serait transférée au SAJ ;
- le SAJ, réorganisé, serait constitué de deux pôles :
 - o le pôle juridique, principalement divisé en deux sections « Mobilité et cours d'eau » et « Territoire en environnement », avec un secrétariat central ;
 - o le pôle « gestion de deux commissions administratives de première instance et leur secrétariat », divisé lui aussi en deux sections « Secrétariat cantonal des constructions (SeCC) » et « Secrétariat de la commission cantonale de signalisation (SCCSR) » ;
 - o une unité centrale et nouvelle cellule « eConstruction » complètent ce découpage.⁵²

Cette analyse globale a permis de prendre des décisions importantes relatives à l'organisation et au fonctionnement du département. Néanmoins, la COGEST observe que si la tendance générale à l'indépendance des services métiers (SRN, OCCR3, SEN, ...) vis-à-vis du SAJ se dessine, comme plusieurs fois évoquée par l'ex-CSEN, par certains membres du Parlement et par la COGEST, l'EM du département demeure administrativement rattaché au SAJ. Alors que le chef du SAJ ne fait désormais plus formellement partie de l'EM – auparavant il assumait une tâche à hauteur de 10% pour l'analyse juridique du dossier⁵³ – la COGEST se questionne quant aux conséquences de ce nouveau rattachement administratif.

⁵² *Ibid.*, pp. 3-5 ; pour le SEN, cf. Entretien avec Christine Genolet-Leubin, p. 2.

⁵³ Cf. Entretien Kathia Mettan, p. 3.

6. Investigations complémentaires entreprises par la COGEST

6.1 Service des bâtiments, monuments et archéologie

Dans le cadre de son enquête élargie sur d'éventuels dysfonctionnements au sein du DMTE, la COGEST s'est penchée sur le Service des bâtiments, monuments et archéologie (SBMA), interpellée lors de la session de septembre par la question d'un député qui s'enquerrait des résultats d'un possible audit sur ce service⁵⁴. Le CDMTE précise alors qu'il s'agissait d'une « analyse interne de l'organisation du SBMA » pour laquelle deux mesures ont été décidées : la création d'un groupe de travail interne et un mandat confié à une société externe qui avait pour mission de « gérer le projet d'analyse de l'organisation du service, de formuler des propositions au sein des organes du projet et de réaliser un rapport »⁵⁵. Ce dernier, intitulé « Analyse de l'organisation du Service des bâtiments, des monuments et l'archéologie » et délivré le 30 avril 2019, définissait de nouvelles mesures organisationnelles pour le SBMA.

Sur la base de cette analyse, que les membres de la COGEST ont pu consulter auprès du chef de l'IF, une invitation a été adressée au CS afin de l'entendre sur les différentes remarques formulées dans ce rapport. Reçu une première fois le 16 décembre 2019, le CS a refusé de répondre aux questions de la délégation de la COGEST, arguant qu'il n'avait été « libéré du secret de fonction [que] pour parler de l'affaire Rossier »⁵⁶. La COGEST, rappelant qu'il ne s'agissait pas d'une « Affaire Rossier » mais d'éventuels dysfonctionnements du département, a donc réitéré son invitation au désormais architecte cantonal, puisque le SBMA avait été déplacé et redistribué dans deux autres départements au 1^{er} janvier 2020.

Durant ce second entretien du 13 janvier suivant, la commission a souhaité des explications sur deux points principaux de l'analyse, à savoir les « divergences concernant le fonds FIGI » et les « ambiguïtés dans l'organisation du SBMA ».

En préambule, le CS a rappelé que le processus législatif avait surpris le service par sa rapidité – la loi est passée en une seule lecture le 17 mai 2018 – et il a également confirmé que cette analyse de service avait apporté des perspectives. Le CS s'est donc appuyé sur l'état d'avancement des différentes mesures proposées pour présenter la situation du SBMA. Ces mesures se découpaient en trois chapitres : les mesures sur le FIGI, les mesures concernant l'organisation et les mesures relatives au personnel.

Tout d'abord, le retard dans la description des buts et du périmètre du programme du FIGI a pu être réduit et a été terminé pour le 31 mars 2020, au lieu du délai initialement prévu de la fin de l'année 2019. La planification de la mise en place du FIGI, l'établissement d'un organigramme, de la liste des ressources humaines et des profils ont été terminés à la même échéance. Malgré ce retard, l'architecte cantonal affirme que le risque sur la conduite des projets de constructions ou de rénovations de bâtiments étatiques est quasi nul. Selon son appréciation, ce sont « les modes de financement ou de rétribution de l'argent qui ont changé », car pour le reste le service « travaille de la même manière »⁵⁷. Le travail urgent le plus exigeant est, selon le CS, le relevé exhaustif de l'ensemble des bâtiments qui devrait être terminé au moment de la publication de ce rapport.

En ce qui concerne l'organisation, la COGEST constate que le transfert du Service des bâtiments et monuments vers le Département des finances et de l'énergie (DFE), ainsi que le transfert de l'archéologie au Département de la santé, des affaires sociales et de la culture (DSSC) étaient déjà réalisés au moment de l'entretien. Les organigrammes respectifs ont depuis lors été validés par le Conseil d'Etat.

⁵⁴ Question urgente n°6, 13 septembre 2019.

⁵⁵ *Idem*.

⁵⁶ Entretien I avec M. Philippe Venetz, p. 1.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 5.

La COGEST relève néanmoins que la déconstruction d'un service de l'Etat d'un département vers deux autres n'est jamais idéale en cours de législature. Le CDMTE estime quant à lui qu'il a été préférable de réorganiser le service en cours de législature plutôt que d'attendre un nouveau chef de département au printemps 2021⁵⁸. La COGEST constate encore que les motifs invoqués de la création du FIGI pour procéder à cette restructuration auraient mérité d'être intégrés en amont du processus et que les implications structurelles auraient dû précéder la mise en application du nouveau fonds.

Du point de vue de l'organisation interne, la COGEST s'est intéressée au mode de gestion du SBMA. Selon l'analyse de service, il est fait état que le CS avait réorganisé deux fois le service depuis son arrivée en 2015 pour des motifs que certains collaborateurs ont qualifié de « subjectifs »⁵⁹. Dans les faits, il ne dirigeait concrètement que deux des quatre sections (« Etudes et investissements » et « Gérance et entretien des immeubles »), laissant les deux restantes (« Patrimoine bâti » et « Patrimoine enfoui ») sous la responsabilité de son adjoint. Ainsi, le constat démontre que, d'une part, le service ne fonctionnait pas selon l'organigramme en vigueur et, d'autre part, cette confusion hiérarchique rendait « la fonction de l'adjoint peu claire »⁶⁰. L'architecte cantonal a reconnu que ce mode de gouvernance, hérité des années précédentes, n'était pas idéal et qu'il a même manqué d'efficacité. De son côté, le CDMTE a également admis que les discussions et les premières tentatives de restructuration sont restées sans effet⁶¹. Aujourd'hui, avec le déplacement et la réorganisation du nouveau service, le fonctionnement peut être qualifié d'ordinaire puisque dorénavant le CS dirige les trois sections rattachées à son service.

Le troisième chapitre, ayant trait aux mesures relatives au personnel, a démontré la nécessité de procéder à une évaluation formelle du chef de service, qui a eu lieu dans le cadre de l'entretien de qualification annuel par le chef du département.

La COGEST s'étonne de la teneur de certaines mesures préconisées dans l'analyse de service vis-à-vis d'un chef de service en exercice. On y lit des exigences comme l'« aptitude à la conduite des séances », l'établissement d'un « processus de gestion des séances », d'un « ordre du jour fixe avec la liste des tâches », d'un diagramme des fonctions » et d'une « liste des priorités des projets du SBMA », ainsi que la possibilité d'accompagner le CS par « un coach », alors que ce dernier se félicitait d'être « un de ces rares chefs de service qui n'a pas eu d'assessment » et dont l'évaluation notait « A+ comme les 5 autres années »⁶². Le CDMTE a précisé que ce n'est pas une obligation légale que de soumettre un futur CS à une telle procédure et que le groupe de travail, dans un contexte de fin de l'année, était convaincu d'avoir recruté la personne idéale⁶³. Néanmoins, la COGEST rappelle que, lors d'une rencontre préalable avec le chef du Service de ressources humaines de l'Etat du Valais, ce dernier a présenté le processus d'engagement à l'Etat du Valais, processus dans lequel l'assessment fait partie de la phase 4 du « Processus de sélection globale ». Dans une présentation ad hoc, le « Processus d'assessment » précise même « Pour des postes très importants, les candidat-e-s retenu-e-s dans le choix restreint sont soumis-e-s à un assessment »⁶⁴.

⁵⁸ Cf. Entretien avec M. Jacques Melly p. 49.

⁵⁹ *Analyse de service*, p. 11.

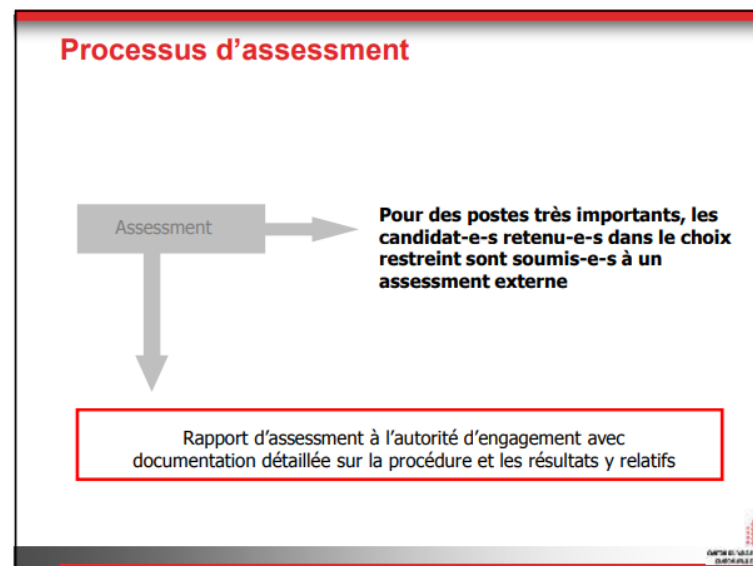
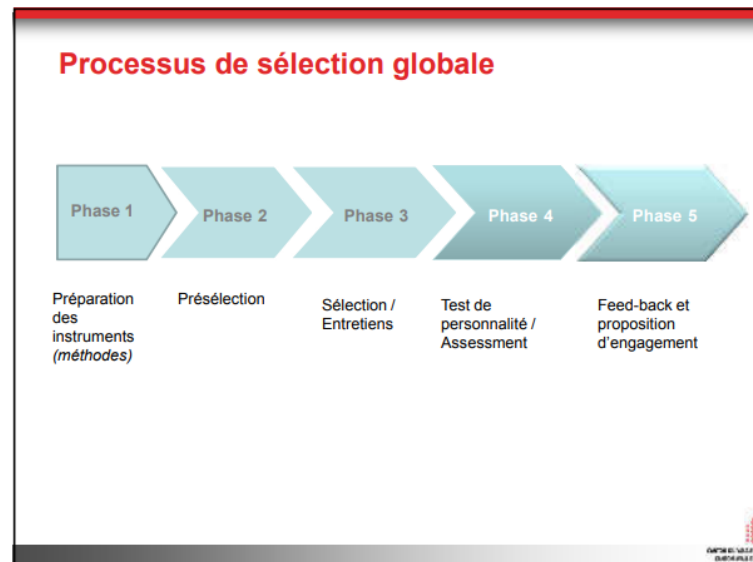
⁶⁰ *Analyse de service*, p. 12.

⁶¹ Cf. Entretien avec M. Jacques Melly, p. 48.

⁶² Entretien I avec M. Philippe Venetz, pp. 4-5.

⁶³ Entretien avec M. Jacques Melly p. 50.

⁶⁴ Présentation faite à la COGEST intitulée « Engagement à l'Etat du Valais, Présentation sur la procédure de recrutement » du 1^{er} juin 2017.



Source : SRH

L'analyse de service relève également que, en plus de la mise en œuvre du FIGI, le SBMA s'est engagé dans de « grands projets comme une certification ISO, la mise en place de systèmes informatiques et l'inventaire des biens immobiliers de l'Etat du Valais ». La COGEST s'est interrogée sur les raisons qui ont poussé le département à initier tous ces projets simultanément, ce d'autant plus que les difficultés de conduite du service étaient connues du CDMTE. Ce dernier a répondu à la commission que l'effort s'était porté sur la structure, convaincu que celle-ci favoriserait la bonne conduite de ces projets d'envergure⁶⁵.

6.2 Service de la chasse, de la pêche et de la faune

L'actualité politique et médiatique de l'année 2020 a incité la COGEST à rencontrer le chef du Service de la chasse, de la pêche et de la faune (SCPF). La commission, après avoir été informée de la composition du service et des différentes missions qui lui sont confiées, s'est inquiétée des différentes dénonciations (braconnage de lynx, destruction de matériel scientifique, soupçon de tirs illégaux) qui ont été faites dans le courant de l'année à l'occasion de débats au Grand Conseil et dans la presse. Certaines interventions parlementaires⁶⁶ suggéraient des dysfonctionnements au sein du SCPF, mais le chef de service précise d'emblée qu'il rejette le terme de « dysfonctionnement » tel qu'il a été régulièrement cité et explicite son propos par des exemples.

⁶⁵ Entretien avec M. Jacques Melly p. 48.

⁶⁶ Session octobre 2020, I 5.0471 et I 5.0472.

Depuis qu'il est en fonction (adjoint du CS en 2001, puis CS en 2005), le CS n'a aucune preuve qu'un lynx ait été braconné en Valais. Selon les monitorages effectués en 2014 et en 2019, la population de lynx a doublé tout en gardant une densité assez basse. Selon son expérience, c'est la preuve qu'il n'y a pas de braconnage systémique. Il précise néanmoins que des gardes-faune ont retrouvé des pièges en 2005, 2013 et 2015. A chaque découverte, le service a immédiatement dénoncé le cas au Ministère public.

La destruction du matériel photographique de l'Université de Berne fait également l'objet d'une enquête pénale. Le service avait quant à lui encouragé les scientifiques à faire une campagne de communication afin d'avertir la population qu'ils conduisaient des études biologiques dans certaines régions du canton. Dès lors, depuis 2012-2013, seuls quelques cas isolés de vandalisme ont été à déplorer.

Au sujet de l'erreur de tir dénoncée, l'appréciation du service doit déterminer si c'est une « négligence » ou si c'est en revanche un acte volontaire. Dans le premier cas, le CS n'aurait aucun moyen de prendre une mesure disciplinaire forte, alors que dans la seconde aucune tolérance ne serait appliquée. Des procédures pénales étant toujours en cours, ni le CS, ni le département ne souhaitent prendre de décision quant à une éventuelle sanction avant qu'un jugement ne soit prononcé.

En parallèle, la COGEST a souhaité comprendre quelle était la procédure en cas de soupçon de braconnage. Le CS précise d'emblée qu'après une rapide vérification des faits le cas est immédiatement dénoncé à la Police cantonale et l'enquête est diligentée par le Ministère public. Le service devient ainsi partie de l'affaire et il n'a plus de contact avec l'enquête. Seul le garde-faune peut être appelé comme aide au vu de son expertise en matière de territoire et de chasse.

Lorsque l'enquête pénale concerne un garde-faune, une analyse est faite par le juriste des RH et le secrétariat général du département avant d'en informer le chef de département. Dans les cas qui concernent le service, décision a été prise d'attendre le jugement avant d'entreprendre une quelconque sanction. Si le cas n'est pas pénal, alors une procédure disciplinaire sera ouverte.

Le 14 décembre 2020, le Tribunal du district de Sion a reconnu un garde-chasse coupable d'avoir enfreint la loi fédérale sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages. Ce dernier ayant annoncé son intention de faire appel devant le Tribunal cantonal, le CDMTE a confirmé que le département ne ferait aucune déclaration aussi longtemps qu'aucun jugement définitif ne sera connu.⁶⁷

⁶⁷ Cf. Nouvelliste 15.12.2020

7. Conclusion

Le présent rapport de la COGEST concerne directement le DMTE. Si la nature et la complexité des problématiques soulevées sont de diverses importances, il n'en demeure pas moins qu'elles émergent souvent dans le contexte des relations entre le SAJ et les autres services métiers, les attentes des seconds se heurtant parfois aux précautions et aux interprétations juridiques du premier. En ce sens, l'effort d'indépendance des services métiers perçu dans la récente réorganisation du département est à saluer.

La COGEST constate les multiples réorganisations durant cette seule législature : retrait et redistribution de l'ancien SBMA, restructurations du SEN et du SAJ, transformation de deux offices en services, création d'un nouveau service, rattachement administratif du SCCSR et de l'EM au SAJ et redéfinition des tâches de l'EM. La COGEST relève que, tant à l'interne qu'à l'externe, de telles transformations interrogent. Historiquement, la gestion de très grands départements s'est toujours révélée difficile. Une réflexion à l'échelle de l'entier de l'Administration quant à la composition des départements et à leur redimensionnement serait certainement la bienvenue.

La récente analyse reconnaissait que « les moyens de communication et les nouveaux outils à disposition des collaborateurs révolutionnent nos habitudes de travail et nous conduisent à une mise à jour quasi permanente de nos processus ». La COGEST est consciente des exigences législatives toujours plus sévères et des attentes des requérants toujours plus impatientes, mais elle doit constater que les initiatives prises par le département afin d'endiguer les situations conflictuelles naissantes ont manqué d'efficacité, au vu des divergences qui opposaient les protagonistes.

En relation avec le SEN, le premier « clash » remonte à l'automne 2017 entre un juriste affecté aux questions environnementales et l'ex-CS. Puis, en 2018, la situation a continué à se détériorer entre l'ex-CSEN et le CSAJ, qui se plaignait souvent de l'inattention qu'il ressentait de la part du SAJ. A ce moment-là, le CDMTE a organisé une sortie au vert entre le CSEN, CSAJ et leurs deux adjointes. Au terme des discussions, il a été convenu que ce serait les deux adjointes qui travailleraient ensemble. Si, dans les premiers mois, la situation a paru se détendre, elle s'est détériorée en lien avec la gestion de la pollution de la benzidine. Le CDMTE s'est alors investi pour la résoudre en convoquant les deux chefs de service, mais les mesures n'ont visiblement pas été suffisantes puisque la démission de l'ex-CSEN le 17 juin 2019 a pris une tournure publique et politique⁶⁸. La COGEST ne peut que constater que la mission d'arbitrage du CDMTE, voire du Conseil d'Etat n'a pas connu le succès escompté, les dissensions étant déjà trop importantes.

Au SBMA, la COGEST constate également le manque de rigueur du département dans l'application de la directive interne qui exige qu'un chef de service soit soumis à un assessment. Il est difficilement acceptable que l'approche des fêtes ou le ressenti vis-à-vis d'un candidat valide un engagement aussi important que celui d'un haut fonctionnaire de l'Etat. L'audit qui s'en est suivi a démontré les carences dans la gestion humaine et administrative de ce service qu'un assessment aurait peut-être décelé en amont.

La facturation des heures à l'OFROU, le calendrier décisionnel relatif à l'assainissement des stands de tir, l'erreur administrative relative à la décision du Conseil d'Etat du rattachement de juristes au SEN et le fait qu'un même juriste se soit occupé simultanément d'un dossier au nom du requérant et du SEN sont aux yeux de la COGEST autant d'éléments qui portent ombrage à l'ensemble du travail du département.

S'il peut apparaître regrettable que l'analyse du département soit effectuée au terme de la législature, on doit relever qu'elle a le mérite d'exister, même si un risque demeure que les mesures arrêtées perdent de leur efficacité avec l'arrivée d'un nouveau chef de département ou un éventuel redécoupage des départements.

⁶⁸ Cf. Entretien avec M. Jacques Melly, p. 27.

8. Recommandations

- Dans le cadre des grands projets stratégiques du Canton du Valais, s'assurer que les services métiers aient l'ensemble des données nécessaires avant de formaliser une décision.
- S'assurer que chaque service puisse émettre l'ensemble de ses recommandations ou préavis à l'Etat-major du département de manière à ce que celui-ci puisse prendre ses décisions en toute connaissance de cause.
- Sur la base des pollutions avérées et celles auxquelles le chantier de R3 sera confronté, réévaluer les étapes (modélisation et investigation des pollutions industrielles), les priorités (responsabilités et garanties financières), le calendrier (assainissements) et les coûts.
- Systématiser l'application de la directive relative au processus d'assessment pour les chefs de service.
- S'assurer des capacités managériales de l'ensemble des cadres des départements par des évaluations ponctuelles externes.
- Eviter autant que possible la conduite simultanée de projets d'envergure par le même service. Quand cela n'est pas possible, nommer un chef de projet qui puisse être un autre collaborateur que le chef de service.
- Anticiper les réformes structurelles lors de la création d'un nouvel instrument de financement comme le fonds FIGI.
- Réfléchir à une distribution pérenne des services dans des départements définis.

Ce rapport a été accepté le 22 décembre 2020 par 10 voix et 1 abstention.

Viège, le 22 décembre 2020

Le président :

Patrick Hildbrand

Le vice-président :

Florian Alter

Le rapporteur :

Fabien Girard