



Conseil d'Etat
Staatsrat

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS



2013.04747

Madame la Conseillère fédérale
Doris Leuthard
Cheffe du DETEC
Palais fédéral Nord
3003 Berne

Date 6 novembre 2013

Procédure de consultation relative à la révision partielle de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire, aux Directives techniques sur les zones à bâtir et au Complément au guide de la planification directrice

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

En réponse à votre lettre du 28 août 2013 relative à l'objet susmentionné, nous avons l'honneur de vous communiquer la prise de position du Gouvernement valaisan sur les instruments de mise en œuvre de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT). Cette procédure a fait l'objet d'une large consultation interne, impliquant plus d'une dizaine de services cantonaux. Les zones à bâtir étant, vous le savez, un thème particulièrement sensible dans notre canton, **le Gouvernement tient à rappeler sa ferme intention de défendre la propriété de la population valaisanne et continuera ainsi à s'engager pour une mise en œuvre de la LAT révisée qui, d'une part, préserve la dynamique économique des régions et, d'autre part, tienne compte des intérêts du Valais et de l'ensemble des communes valaisannes.**

A. CONSIDERATIONS GENERALES SUR LES TROIS DOCUMENTS

Le Gouvernement valaisan estime rationnel de rendre contraignant le cours que doit suivre l'aménagement du territoire cantonal en intégrant celui-ci directement dans les plans directeurs (partie stratégique), et non plus dans les études de base. Il salue également la volonté de la Confédération de laisser une marge de manœuvre suffisante aux cantons pour représenter leur planification directrice, en particulier la délimitation de leur territoire d'urbanisation et le dimensionnement de leurs zones à bâtir, permettant ainsi de projeter un développement territorial tenant compte des spécificités cantonales et appropriable par tous. Si cette ambition louable est transcrite, de manière générale, dans les *Directives techniques sur les zones à bâtir* et le *Complément au guide de la planification directrice*, elle n'apparaît quasiment pas dans l'*OAT révisée*, illustrant par là même un manque de coordination patent entre les trois instruments mis en consultation.

La consultation des services cantonaux a mis en évidence que l'*OAT révisée* est l'instrument de mise en œuvre le moins abouti, le plus problématique et qu'il nécessite des modifications de fond accompagnées d'une simplification. Les *Directives techniques sur les zones à bâtir*, quant à elles, fournissent une base relativement correcte pour évaluer le taux cantonal d'utilisation de ces zones ; au vu de l'imprécision des données fédérales, elles devraient toutefois être utilisées à titre indicatif plutôt que contraignant. S'il nécessite quelques adaptations



sur le plan de la représentation du niveau structurel (stratégie, répartition territoriale, projet), le *Complément au guide de la planification directrice* est globalement un bon document, dont la plupart des éléments sont en adéquation avec les travaux en cours effectués par notre Canton dans le cadre de la révision globale de son plan directeur.

B. ORDONNANCE SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

L'art. 75 al. 1 de la Constitution fédérale attribue à la Confédération une compétence législative limitée à la fixation de principes applicables à l'aménagement du territoire, ce dernier incombant aux cantons. Le Gouvernement valaisan estime que le contenu de plusieurs articles de l'OAT révisée va à l'encontre du respect de la propriété (art. 26 Cst), ainsi que de l'autonomie d'organisation cantonale (art. 47 Cst) et communale (art. 50 Cst). Il est inconcevable que l'OAT révisée provoque un transfert de compétences des cantons vers la Confédération, avec une « confédéralisation » du pouvoir de décision et une « cantonalisation » des tâches d'exécution, au mépris des droits des collectivités locales et des propriétaires (ex. art. 5a, 30a, 45a et 46).

De même, il est inacceptable que l'OAT révisée laisse une marge de manœuvre réduite aux cantons et aux communes dans la définition et le classement de leurs zones à bâtir – rendant les dispositions transitoires quasiment inapplicables –, et que la collaboration entre Confédération et cantons se résume à la contribution de ces derniers, ce qui s'avère contraire aux dispositions de l'art. 75 al. 2 de la Constitution fédérale. Par ailleurs, il est inimaginable pour notre Canton de palier aux ressources supplémentaires – tant financières qu'en personnel – que nécessiteraient les contraintes additionnelles exigées par l'OAT révisée par rapport à la documentation à fournir à la Confédération.

Il en découle que l'OAT révisée doit être simplifiée et plusieurs articles (art. 30a, 30b, 32 et 45a) ou alinéas (dans les art. 5a, 34b et 46) supprimés. D'autres articles nécessitent une reformulation (art. 5a, 10, 32a, 32b, 34b et 52a). Les adaptations, compléments et remarques nécessaires sont mis en évidence en couleur dans le tableau synoptique annexé.

C. DIRECTIVES TECHNIQUES SUR LES ZONES A BATIR

L'art. 15 al. 5 de la LAT révisée dispose que « *la Confédération et les cantons élaborent ensemble des directives techniques relatives au classement de terrains en zone à bâtir, notamment à la manière de calculer la surface répondant aux besoins* ».

Pour l'évaluation des besoins en terrains à bâtir d'un canton, les *Directives techniques sur les zones à bâtir* se basent sur la *Statistique suisse des zones à bâtir*, s'appuient sur le scénario « haut » de croissance de population de l'OFS et sur une croissance présumée des emplois pour évaluer le taux cantonal d'utilisation de ces zones. Même si la méthode d'évaluation du taux d'utilisation des zones à bâtir proposée par les *Directives* semble mathématiquement cohérente et applicable, son caractère contraignant n'est pas envisageable au vu de l'imprécision des données fédérales. En effet, **les différences constatées entre les données fédérales et cantonales laissent apparaître que le calcul doit prendre en compte les données, les spécificités ainsi que les stratégies des diverses régions.**

Le Gouvernement est conscient que le fait de se baser uniquement sur des statistiques est rassurant et permet la mise en place d'une base commune d'évaluation. Toutefois, les projections de l'évolution de la population comme des emplois doivent également prendre en considération les visions de développement des territoires concernés, et non pas uniquement des calculs mathématiques et statistiques.

Nous remarquons également que les lits touristiques sont pris en considération dans les calculs de dimensionnement par le biais de médianes plus élevées, dont les valeurs sont actuellement en cours de confrontation avec les réalités cantonales. Le calcul de ces médianes, qui fondent le dimensionnement des surfaces de zones à bâtir, est réalisé sur la base de **la typologie 22 OFS. Cette classification ne tient pas compte des spécificités socioculturelles de notre canton et n'a pas été élaborée pour être utilisée dans une démarche politique, mais elle pourrait être**

considérée comme un outil de différenciation des communes plutôt objectif. Toutefois, comme elle est basée sur les données du *Recensement fédéral de 2000*, l'appartenance de certaines communes à une typologie devrait pouvoir être revue suite à l'évolution socio-économique et à la fusion des communes.

De plus, afin de mieux tenir compte des disparités régionales (économie, infrastructures, etc.), il est regrettable que la typologie 22 OFS n'ait pas été croisée avec les territoires d'action du Projet de territoire suisse. Une telle démarche serait plus en cohérence avec les réflexions cantonales développées autour des espaces fonctionnels des agglomérations (centres urbains et périurbains), multifonctionnels de plaine, ruraux des coteaux et des vallées latérales, ainsi que touristiques, classifications qui rapprocheraient les médianes de la réalité des territoires. Outre des objectifs et des stratégies de développement territorial devant être appliqués sur l'ensemble du territoire, il existe en effet des orientations spécifiques propres à chaque territoire d'action (voir également la remarque liée à l'art. 30a de l'OAT révisée en annexe).

En ce qui concerne les prescriptions relatives aux zones d'activités économiques, il n'est pas opportun d'en conditionner la création à des projets spécifiques et à leur réalisation. En effet, les délais de procédure pour l'inscription d'une nouvelle zone sont longs, les temporalités d'aménagement du territoire différent de celles de l'économie. De plus, cette manière de procéder ne permet pas au canton de mettre en place une politique volontariste de localisation de ses zones d'activités économiques.

Les principes définis pour les autres zones, soit de soumettre leur création aux objectifs et aux principes de la LAT (art. 1, 3 et 15), doivent également être applicables aux zones d'activités économiques ; dès lors, **le chapitre 4 n'a plus de raison d'être et doit être supprimé des Directives. L'élaboration d'une planification positive, méthode pratiquée dans notre canton, présente plus de pertinence**, car elle permet notamment de déterminer les communes ou régions où il s'avèrerait adéquat d'implanter des projets d'utilité publique, de développer ou de renforcer l'activité économique. Ainsi, sur la base de telles démarches, des secteurs pourraient être mis en zone, leur constructibilité restant conditionnée à l'implantation de projets importants et correspondant aux critères fixés par la planification positive.

D. COMPLEMENT AU GUIDE DE LA PLANIFICATION DIRECTRICE

La nouvelle exigence fédérale d'intégrer directement dans les plans directeurs le cours que doit suivre l'aménagement du territoire cantonal – jusqu'ici uniquement indiqué dans les études de base (art. 6 LAT) – est rationnelle, car elle **renforce le lien entre les parties stratégique et opérationnelle de la planification directrice cantonale. Le rapprochement entre ces deux niveaux est la voie qui a été choisie dès 2010 par notre canton dans le cadre du projet « Développement territorial 2020 »**. Dans ce projet, le Gouvernement valaisan a manifesté sa volonté de redéfinir les objectifs d'aménagement du territoire et de les intégrer dans le Concept cantonal de développement territorial (CCDT), nouvel instrument coordonné avec le Projet de territoire suisse constituant un cadre d'orientation stratégique pour la coordination des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire dans le canton.

Les démarches devant mener à la révision globale du plan directeur cantonal se conduisent à un rythme soutenu et permettent déjà de confronter, de manière optimiste, certaines propositions de la Confédération aux réalités de l'aménagement cantonal. C'est ainsi que plusieurs éléments des chapitres « Plan directeur partie urbanisation » et « Projets ayant des incidences importantes » ont déjà été pris en compte dans le plan directeur en cours de révision. Les mandats portant sur l'analyse des zones à bâtir qui utilisent des approches à la fois quantitative et qualitative (concrétisés par l'élaboration des avant-projets de fiches « Dimensionnement des zones à bâtir » et « Qualité des zones à bâtir » du plan directeur), la rédaction de fiches révélant une coordination étroite entre « urbanisation » et « transports », l'intégration de projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement conformes à la liste indicative présentée au chapitre 3, ou une cartographie du plan directeur cantonal utilisant les variantes de représentation des territoires d'urbanisation du chapitre 2.3, en sont les principales preuves tangibles.

S'il est judicieux de compléter le *Guide de la planification directrice* (1997) par l'intégration d'un volet stratégique (chapitre 1), d'une partie « Urbanisation » plus étoffée (chapitre 2), ainsi que d'une section réservée aux projets ayant des incidences importantes (chapitre 3), faire le lien entre le présent complément et le document *Planification directrice de 3^e génération – Exigences dans l'optique fédérale, Rapport de travail de l'ARE* (2008), actuellement utilisé par notre canton dans le cadre de la révision de son plan directeur, aurait également été souhaitable.

Le *Complément au guide de la planification directrice* présente **plusieurs éléments à un niveau structurel (stratégique, répartition territoriale, projets) inadéquat de la planification directrice**. La « concrétisation territoriale » (p.7), les « zones à bâtir existantes non construites » et les « réserves internes dans le milieu bâti » (p.9), par exemple, sont des notions opérationnelles répondant à une politique et ne doivent pas, de ce fait, être intégrées dans la stratégie cantonale de développement territorial (chapitre 1). A contrario, les « pôles de développement », qui ne peuvent pas être délimités précisément dans les plans directeurs, sont à inscrire au niveau de la stratégie cantonale (projet de territoire) et non à celui de la répartition territoriale ou des projets (fiche du plan directeur). Les « zones d'activités économiques » (p.22), quant à elles, sont à placer à l'échelon de la répartition territoriale et non à celui des projets. Par ailleurs, les plans directeurs cantonaux n'ont pas pour fonction de réexaminer les procédures d'autorisation de construire (p.14), de fixer les principes de financement des éventuels dédommagements pour le dézonage de zones à bâtir surdimensionnées (p.23) ou de présenter l'équipement par étapes des zones à bâtir non construites (p.23), ce dernier étant le propre des plans communaux d'affectation des zones.

Dans les « Contenus minimaux » du chapitre 2.1 « Coordination de l'urbanisation et des transports », le Gouvernement est étonné de lire que la Confédération encourage la planification des nouvelles zones d'habitation et d'activités économiques « en veillant tout particulièrement [...] aux possibilités d'accès en TIM par les routes cantonales ou locales afin d'éviter la surcharge des infrastructures nationales ». Dans les « Critères d'examen de la Confédération » de ce même chapitre, les « espaces fonctionnels », la « coordination avec les plans de mesures de protection de l'air et de protection contre le bruit » ainsi que le lien avec les « aspects paysagers », nécessitent également une prise en considération. Pour des questions de clarté, enfin, il s'agit de compléter la définition des « zones à bâtir surdimensionnées » du chapitre 2.4 « Garantie du dimensionnement des zones à bâtir » de la manière suivante : « Ce sont [...], surdimensionnées ou non pour l'ensemble du canton ».

Avec la dénomination libre de la stratégie cantonale de développement territorial, le choix de la variante pour la délimitation du territoire d'urbanisation dans leurs plans directeurs, l'adoption de méthodologies alternatives pour illustrer le dimensionnement des zones à bâtir, ou encore l'établissement d'une liste indicative et non contraignante des projets ayant des incidences importantes sur le territoire et l'environnement, **le Gouvernement salue le fait que le document laisse une marge de manœuvre suffisante aux cantons pour représenter leur planification directrice**.

Dans le contexte de la collaboration entre Confédération et cantons concernant la garantie du dimensionnement des zones à bâtir (chapitre 2.4), **il estime toutefois que mener des discussions à un stade très précoce de l'adaptation du plan directeur et consigner le résultat de ces discussions dans une convention-cadre, d'une part, et consigner les résultats du controlling sur les zones à bâtir dans une convention de mise en œuvre, d'autre part, s'avèrent trop contraignants**. Le Gouvernement ne voit pas la plus-value de ces conventions, ni leurs liens avec les plans directeurs cantonaux.

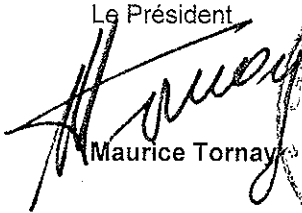

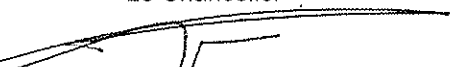
E. CONCLUSION

Un nombre important d'articles de l'OAT révisée sont en contradiction avec les outils cohérents que sont les *Directives techniques sur les zones à bâtir* et le *Complément au guide de la planification directrice*, c'est pourquoi **le Gouvernement valaisan estime que ce projet d'ordonnance doit être revu à la lumière de ses propositions, afin qu'il respecte les compétences cantonales d'aménagement du territoire, ne surcharge pas les cantons, et soit ainsi utilisable**.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion de prendre position sur les instruments de mise en œuvre de la LAT, et espérons vivement que la lecture des éléments de la détermination ci-dessus vous aura permis de prendre conscience des intérêts spécifiques du canton du Valais et de l'ensemble des communes valaisannes.

Veillez croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à l'expression de notre très haute considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le Président  Maurice Tornay		Le Chancelier  Philipp Spörri
---	---	---

Annexe : tableau synoptique de l'OAT révisée

Copie à : - Office fédéral du développement territorial (ARE), 3003 Berne

- info@are.admin.ch

- SAIC, SAJEET, SAJTEE, SBMA, SCA, SDE, SDT, SEFH, SFP, SPE et SRTCE