Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement
Service du développement territorial

Departement für Mobilität, Raumentwicklung und Umwelt
Dienststelle für Raumentwicklung

CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

Rapport explicatif

Destinataire	Population
Auteur	SDT
Copie à	SAJMTE
Date	**16 février 2021**

ZONE RESERVEE CANTONALE
(art. 21 al. 3 LCAT)
COMMUNE DE VEX

CONTEXTE

Par un premier courrier daté du 4 novembre 2020 (*ANN_LET_CNE_SDT_VEX_Zones réservées cantonales_demande_04112020*), la Commune de Vex exposait l'état d'avancement de ses travaux préparatoires en vue d'adapter sa planification du territoire (PAZ et RCCZ) aux nouvelles les exigences de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et de la difficulté de les mener à terme avant l'échéance des zones réservées, lesquelles permettent précisément d'en assurer la mise en œuvre. Il est apparu que la Commune de Vex avait épuisé tous les moyens légaux à sa disposition et conformément à l'art. 19 al. 2 LcAT (dans sa teneur avant la révision entrée en vigueur le 15 avril 2019) pour instaurer et prolonger les zones réservées sur son territoire (décision du Conseil municipal pour 2 ans, prolongation par l'Assemblée primaire pour 3 ans). Fort de ce constat, la Commune de Vex a demandé au Conseil d'Etat de bien vouloir prendre le relais et de déclarer une zone réservée cantonale au sens de l'art.21 LcAT.

Depuis l'adoption des décisions communales relatives aux zones réservées (création en février 2016 et prolongation en janvier 2018), le contexte de l'aménagement du territoire a évolué. En effet, la révision de la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT) est entrée en vigueur le 15 avril 2019. Les prescriptions relatives aux zones réservées ont été adaptées. Ces dernières peuvent être instaurées par le Conseil municipal depuis lors pour une durée de cinq ans conforme à l'art. 27 LAT et ce délai peut être prolongé de trois ans par l'Assemblée primaire. Le Conseil d'Etat a également la possibilité de délimiter des zones réservées pour garantir la conformité aux art. 8a et 15 LAT. En outre, le Plan directeur cantonal (PDc) et la fiche C.1 « Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat » ont été approuvés par le Conseil Fédéral en date du 1er mai 2019, validant ainsi la démarche applicable aux communes dont les zones à bâtir sont surdimensionnées, à l'instar de la Commune de Vex.

La Commune de Vex est une des premières communes à s'être lancée dans la révision globale de ses instruments d'aménagement du territoire, cette démarche courageuse est à saluer. Nous confirmons que « les règles du jeu qui présidaient à la gestion des zones réservées ont scrupuleusement été respectées » et qu'il est nécessaire de maintenir ces zones réservées afin de garantir qu'à l'intérieur de leur périmètre rien ne soit entrepris qui puisse entraver l'établissement et la révision des plans.

Avenue du Midi 18, 1951 Sion
Tél. 027 606 32 51-50 · Fax 027 606 32 54 · e-mail : SDT-DRE@admin.vs.ch

Au vu de l'épuisement des compétences communales en matière de zones réservées (art. 19 LcAT), la compétence subsidiaire du canton apparaît réalisée pour édicter une zone réservée cantonale au sens de l'art. 21 LcAT afin de garantir les objectifs de mise en conformité de l'aménagement du territoire communal (plan d'affectation des zones (PAZ) et Règlement communal des constructions et des zones (RCCZ)) avec les nouvelles exigences de la LAT en termes de redimensionnement de la zone à bâtir.

Sur proposition du Service du développement territorial (SDT), avec l'appui juridique du Service administratif et juridique du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (SAJMTE), le Conseil d'État a répondu, dans son courrier du 11 décembre 2020, qu'il était disposé à répondre favorablement à la requête de la Commune de Vex tendant à délimiter une zone réservée cantonale au sens de l'article 21 LcAT pour une durée de cinq ans afin de garantir la mise en œuvre de la révision globale du PAZ/RCCZ. En vue de prendre une telle décision, le Conseil d'Etat a prié la Commune de confirmer formellement sa requête tendant à ce que le canton puisse instaurer une zone réservée cantonale au sens de l'art. 21 LcAT et d'en préciser le cas échéant le périmètre et la durée.

Par courrier daté du 25 janvier 2021 *(ANN_LET_CNE_SDT_VEX_Zones réservées cantonales_confirmation_25012021)*, la Commune de Vex a confirmé sa requête tendant à l'instauration d'une zone réservée cantonale au sens de l'art. 21 LcAT afin de permettre à la Commune d'adapter son plan d'affectation des zones (PAZ) et son règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) aux nouvelles exigences de la LAT, notamment en termes de redimensionnement de la zone à bâtir (art. 8a et 15 LAT).

JUSTIFICATION DU BESOIN ET DU BUT POURSUIVI

Au niveau de la conformité de ses zones à bâtir avec les exigences du droit fédéral (art. 15 LAT), la Commune de Vex est classée en catégorie C selon l'annexe à la fiche de coordination C.1 Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat du Plan directeur cantonal (PDc). Cela signifie que les zones à bâtir dévolues à l'habitat homologuées dépassent les besoins pour les 25 à 30 prochaines années. Par conséquent, la stratégie principale à appliquer est une stratégie de régulation consistant à réduire les zones à bâtir dévolues à l'habitat et à éviter le mitage du territoire.

La Commune de Vex est donc tenue de bloquer temporairement les surfaces dépassant les besoins à 15 ans ainsi que celles nécessitant un changement d'affectation permettant une meilleure utilisation du sol et un développement vers l'intérieur et ce, en décidant des zones réservées sur les surfaces dépassant les besoins pour les 15 prochaines années ou en prenant d'autres mesures en vue de bloquer ces surfaces, en accord avec le canton et dans les deux ans à dater de l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal. Puis, la commune devra mettre en œuvre, sur la base des options de développement territorial et du projet de périmètre d'urbanisation (PU), les mesures d'aménagement du territoire au travers de l'adaptation du PAZ, dans les cinq ans à dater de la délimitation de leur projet de PU ou avant l'échéance des zones réservées dont la durée est, si nécessaire, prolongée.

Dans les rapports explicatifs de février 2016, la Commune de Vex fait état des raisons qui l'ont poussée à déclarer des zones réservées, à savoir : l'ampleur du surplus de zone à bâtir et la nécessité de réduire cet excédent de terrains constructibles, le fait que la partie non-bâtie de la zone à bâtir destinée à l'habitat a une taille comparable à celle du surplus, le fait que la partie non-bâtie de la zone à bâtir destinée à l'habitat se situe également à proximité du cœur du village de Vex ainsi que le nombre croissant de demandes d'autorisation de construire dans des secteurs éloignés du centre. La Commune de Vex a délimité des zones réservées dans le but d'assurer la mise en œuvre adéquate des exigences de la nouvelle LAT, de manière rationnelle et respectueuse du principe d'égalité de traitement et d'éviter le mitage du territoire. Pour atteindre les buts qu'elle s'est fixée, la Commune de Vex est sur le point d'entreprendre la procédure de révision globale du plan d'affectation de zones (PAZ) et du règlement communal des constructions et des zones (RCCZ).

PERIMETRE ET DUREE DES ZONES RESERVEES CANTONALES

Le périmètre de la zone réservée cantonale concerne les terrains déjà mis en zone réservée par la Commune de Vex lors des publications du 16 février 2016 et du 12 janvier 2018 (prolongation), soit la partie supérieure de la commune comprenant les secteurs des Bioleys à Thyon 2000 ainsi que la partie inférieure de la commune comprenant le village de Vex et les alentours. Ces périmètres sont mis en zones réservées pour garantir la mise en conformité des instruments d'aménagement du territoire communaux avec les prescriptions de la LAT.

La délimitation précise de la zone réservée figure sur des plans au 1 :2'000 signés par les autorités communales. Pour la partie supérieure de la commune, les zones réservées concernent l'ensemble des zones à bâtir dévolues à l'habitat, à l'exception des secteurs, densément bâtis, sis au cœur de la station et dont le développement n'engendrera pas une aggravation du mitage du territoire et du secteur de Thyon 2000, sis en zone à aménager. Pour la partie inférieure de la commune, les zones réservées concernent l'ensemble des zones dévolues à l'habitat, à l'exception des zones sises au cœur du village, prévoyant de l'habitat collectif et dont le développement n'induirait pas d'aggravation du mitage du territoire. En définitive, les zones réservées englobent l'ensemble des zones dévolues à l'habitat dont la poursuite du développement pourrait contribuer au mitage du territoire.

Le périmètre de la zone réservée apparaît pertinent et cohérent dès lors qu'il satisfait aux critères des secteurs pour lesquels la Commune doit redéfinir son aménagement ou du moins se donner un temps de réflexion et qu'il répond aux exigences spatiales de l'art. 27 LAT qui dispose que les zones réservées doivent être délimitées dans des territoires exactement délimités.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, il apparaît justifié de délimiter des zones réservées suffisamment étendues pour garantir une certaine marge de manœuvre lors de l'étape suivante (modification partielle du PAZ), pour autant que cette délimitation repose sur une stratégie claire. C'est justement le cas ici puisqu'elles concernent l'ensemble des zones dévolues à l'habitat dont le développement pourrait aggraver le mitage du territoire. En procédant ainsi, le principe d'égalité de traitement entre tous les propriétaires est garanti.

La Commune de Vex souhaite que le Canton prononce ces zones réservées pour la durée maximale prévue par la Loi, considérant qu'il est probable que les procédures de recours qui se dessineront probablement lors de la mise à l'enquête publique de leur nouvelle réglementation prendront de nombreux mois à trouver des solutions, soit consensuelles, soit judiciaires.

La durée fixée de 5 ans n'est pas excessive compte tenu du temps nécessaire à l'aboutissement d'une procédure de modification partielle du PAZ dictée par les articles 33 et suivants de la LcAT. Il convient de rappeler que, selon la législation cantonale en vigueur, ce délai peut être prolongé. Lors de l'entrée en vigueur ultérieure du PAZ et du RCCZ avant l'échéance de la zone réservée cantonale, celle-ci pourra naturellement être supprimée.

INTERET PUBLIC

« *L'intérêt public de la mesure présuppose une intention réelle de planification. Une intention tant soit peu concrétisée suffit, car le droit matériel sera adopté dans une autre procédure* » (Précis de droit « Aménagement du territoire, construction, expropriation » de Piermarco Zen-Ruffinen et Christine Guy-Ecabert (2001), p.200, § 457).

En aménagement du territoire, les zones réservées se justifient par un double intérêt public, d'une part, lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'affectation, que celui-ci soit ou non conforme au droit, et d'autre part, lorsqu'il y a lieu de recourir à l'instrument de la zone réservée pour garantir aux autorités chargées de la planification la liberté de planifier et de décider (Arrêt TF 1C_671/2019 du 5 août 2020 consid. 3.1 ; ATF 113 Ia 362, consid. 2 in JdT 1989 I 441, p. 442 ; RUCH Alexander, *Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation*, Zurich 2016, § 31 ad art. 27). Le second permet d'éviter que des projets de construction viennent entraver ou compromettre cette liberté de planifier

et de décider. Le premier est réalisé lorsqu'il existe une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité dispose déjà d'une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cette réflexion ne découle pas d'une intention de sa part mais d'une obligation résultant directement du droit fédéral (LAT) ou du plan directeur cantonal. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées conformément à l'art. 15 al. 2 LAT (Arrêt 1C_94/2020 du Tribunal fédéral du 10 décembre 2020, consid. 3.1). Par ailleurs, il faut préciser que « la nécessité d'aménager peut porter sur un redimensionnement de la zone à bâtir, sur la modification de l'affectation et du degré d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir » (*Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation*, Zurich 2016, § 35 ad art. 27).

L'article 15 LAT exige désormais que les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites. Comme expliqué précédemment, la Commune de Vex présente un surplus de zone à bâtir qui dépasse les besoins pour les 30 prochaines années. Par conséquent, elle se trouve dans l'obligation légale de procéder à une révision globale de son PAZ et de son RCCZ afin de se mettre en conformité avec le droit fédéral.

En outre, la fiche C.1 du PDc en vigueur fixe les principes et la marche à suivre pour le dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat. Or à la lettre b) de la marche à suivre pour les communes il est précisé que celles qui sont classées en catégorie B, C et D « *décident des zones réservées sur les surfaces dépassant les besoins pour les 15 prochaines années ou prennent d'autres mesures en vue de bloquer ces surfaces, en accord avec le canton et dans les deux ans à dater de l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal* ».

La Commune de Vex a entamé les démarches exigées par la fiche C.1 du PDc puisque la délimitation des zones réservées s'inscrit dans la réflexion en cours pour le réexamen du PAZ, pour lequel des objectifs stratégiques communaux en terme de développement du territoire ont été déterminés.

L'intérêt public poursuivi par la zone réservée est double puisque la Commune de Vex doit réviser ses instruments d'aménagement du territoire et utilise la zone réservée comme l'outil adéquat pour préserver sa marge de manœuvre dans la mise en conformité de son plan d'affectation avec le cadre légal fédéral et cantonal. Dans ce contexte, la création de zones réservées apparaît judicieuse puisqu'elle permet de réaliser ce double intérêt public.

PROPORTIONNALITE

Le principe de proportionnalité « *exige que la zone réservée ne soit pas plus vaste et ne dure pas plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi* » (Arrêt 1C_260/2019 du Tribunal fédéral du 18 octobre 2019, consid. 3.1.3). Comme déjà relevé précédemment, nous estimons que la durée de la zone réservée n'est pas excessive et que son périmètre ne s'étend pas au-delà de ce qui est nécessaire pour délimiter les secteurs dont l'affectation doit être redéfinie, de sorte que le principe de proportionnalité est déjà respecté.

En ce qui concerne l'étendue de la zone réservée sur la Commune de Vex, le périmètre apparaît clair, cohérent et bien défini, s'appuyant sur des critères précis et conformes aux exigences de la LAT et du PDc. Selon la jurisprudence, si les zones à bâtir sont largement surdimensionnées, « l'autorité doit étendre sa zone réservée à tous les terrains susceptibles d'être dézonés afin de se ménager une marge de manœuvre suffisante dans le cadre de la révision de son plan d'affectation à l'échelle de tout le territoire communal » (Arrêts du Tribunal fédéral 1C_518/2019 du 8 juillet 2020 consid. 5 et 1C_94/2020 du 12 décembre 2020 consid. 3.4). Selon les autorités communales, la délimitation des zones réservées s'inscrit dans la réflexion en cours pour le réexamen du PAZ, pour lequel des objectifs stratégiques communaux en terme de développement du territoire ont été déterminés.

REGLES

À l'intérieur de cette zone réservée, rien ne doit être entrepris qui puisse compromettre le développement harmonieux des secteurs ou entraver la réalisation des objectifs communaux d'aménagement du territoire, en particulier le remaniement du plan d'affectation de zones conformément au droit fédéral (LAT) et au PDc. La Commune de Vex demeure toutefois compétente pour l'octroi des autorisations de construire, dite « dérogatoire » au sein de la zone à bâtir. Dans l'examen préalable à la délivrance de cette autorisation exceptionnelle, les règles relatives aux zones réservées édictées dans les rapports explicatifs lors de la création et de la prolongation doivent prévaloir pour juger de l'admissibilité d'un projet de construction au regard de la future révision du plan d'affectation (Arrêt du Tribunal fédéral 1C_260/2019 du 18 octobre 2019, consid. 3.2.6 in fine). En outre, à l'exception des demandes concernant des projets n'ayant que très peu d'impact sur l'aménagement du territoire, la Commune sollicitera un préavis du Service du développement territorial concernant le caractère largement bâti ou non du secteur.

MISE A L'ENQUETE PUBLIQUE

Le Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement est chargé de procéder à la mise à l'enquête publique (territoire concerné et but poursuivi par la création des zones réservées) conformément à l'art. 21 al. 3 LcAT.

Durant la mise l'enquête publique, les personnes intéressées pourront prendre connaissance, sur rendez-vous, du dossier de zones réservées cantonales auprès du Service du développement territorial (SDT), ainsi qu'auprès du bureau communal sur rendez-vous également. Les rapports explicatifs et les plans des zones réservées sont aussi consultables sur le site internet de la Commune de Vex à l'adresse suivante : https://www.vex.ch/.

Nous répondons volontiers aux questions pour tout complément d'information.

Nicolas Mettan
Chef de service

Annexe Dossier de zones réservées communales, février 2016