

INSTAURATION DE ZONES RÉSERVÉES

Nouvelle décision

**SUR L'ENSEMBLE DES ZONES À BÂTIR
DESTINÉES À L'HABITAT DE LA COMMUNE
DE TROISTORRENTS**

**À L'EXCEPTION DE DEUX SECTEURS EN
ZONE HÔTELIÈRE ET TOURISTIQUE DE
MORGINS**



**Rapport justificatif selon art. 47 OAT et
règles applicables à la zone réservée**

Mandant

Commune de Troistorrents

Mandataire

AGORA-plan
Rte du Manège 59
1950 Sion
027 327 44 10
www.agora-plan.ch
info@agora-plan.ch

Personne responsable

Alain Turatti
Géographe-aménagiste
079 739 65 74
a.turatti@agora-plan.ch

Etat du document

Version 1.1

22 avril 2020

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	4
2. BUT DE LA ZONE RÉSERVÉE	4
2.1 Généralités	4
2.2 La décision de la zone réservée	6
2.3 Annulation de la première décision de zones réservées	6
3. ASPECTS LÉGAUX	7
3.1 Base légale	7
3.2 Intérêt public	7
3.3 Proportionnalité	7
4. RÈGLES APPLICABLES À LA ZONE RÉSERVÉE	8
5. CONSIDÉRATIONS FINALES	8

1. INTRODUCTION

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), approuvée le 3 mars 2013 par la population suisse et entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, impose aux communes de questionner leur zone à bâtir afin de répondre à la notion de surdimensionnement inscrite à l'art. 15 al. 2 LAT.

Ce document a pour but de présenter la nécessité, pour la commune de Troistorrents, de définir à nouveau une zone réservée afin de permettre la mise en œuvre des nouvelles dispositions légales supérieures en matière d'aménagement du territoire (LAT, LcAT, PDc, LC).

Le présent rapport justificatif, au sens de l'art. 47 OAT, rappelle les buts des zones réservées instaurées le 29 mai 2020 sur le territoire communal de Troistorrents et motive le maintien de ces dernières jusqu'au 29 mai 2023, soit pour une durée de 3 ans, ou jusqu'à l'homologation du PAZ et du RCCZ si ceux-ci sont validés avant cette date. Toutefois, la durée et les périmètres d'application des zones réservées décidés par le Conseil municipal pourront être revus selon l'évolution du projet de révision du PAZ et du RCCZ.

Ce document est accompagné des règles spécifiques qui prévalent dans les secteurs mentionnés durant la durée d'application de ces zones réservées.

2. BUT DE LA ZONE RÉSERVÉE

2.1 Généralités

La délimitation des zones réservées est une mesure conservatoire, prise aux fins d'établir des plans d'affectation ou de les modifier et de garantir la liberté de planification dont dispose la commune.

Les zones réservées sont instaurées afin de sauvegarder les buts et principes régissant l'aménagement du territoire. Elles doivent permettre d'assurer une utilisation rationnelle et cohérente du sol et d'adapter le dimensionnement des zones à bâtir aux besoins conformément à la LAT :

« Lorsque les circonstances se sont sensiblement modifiées, les plans d'affectation feront l'objet des adaptations nécessaires (LAT art. 21, al. 2). »

Le 1^{er} mai 2019, le Conseil fédéral a approuvé formellement la révision des instruments légaux du canton du Valais en matière d'aménagement du territoire, à savoir le Plan directeur cantonal (PDc) et la révision partielle de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT) qui est entrée en vigueur le 15 avril 2019.

Le Service du développement territorial (SDT) a transmis à diverses reprises à l'ensemble des communes valaisannes des correspondances présentant le contexte juridique lié aux révisions légales susmentionnées tant fédérales que cantonales et rappelant leur objectif essentiel d'éviter le mitage du territoire.

Il est fait notamment mention de :

- L'entrée en vigueur de la LAT a introduit de nouvelles exigences concernant les zones à bâtir et le contenu du Plan directeur cantonal (PDc) dans le domaine de l'urbanisation (fiche C1 « Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat »).
- Les outils cantonaux de l'aménagement du territoire sont entrés en vigueur le 15 avril 2019 pour la révision partielle de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT) acceptée par le peuple valaisan le 21 mai 2017 et le 1^{er} mai 2019 pour la révision globale du Plan directeur cantonal (PDc).

- Une méthode de calcul est définie pour permettre l'évaluation des besoins en zones à bâtir dévolues à l'habitat pour les 15 prochaines années et une définition d'un périmètre d'urbanisation, territoire de développement pour les 30 années à venir.
- L'obligation, pour toutes les communes, de réviser leur plan des zones dans un délai fixé à 7 ans au maximum. Dans le cadre de cette révision, les communes doivent également disposer, avant le 1^{er} mai 2021, d'une stratégie de développement territorial ainsi que d'un périmètre d'urbanisation conforme aux exigences quantitatives définies dans le PDC et décident des zones réservées sur les secteurs à interroger dans le cadre de la révision du PAZ.

Au 1^{er} janvier 2018, la mise en vigueur de la révision de la loi cantonale sur les constructions (LC) avec, notamment, l'introduction de l'IBUS et la densification du milieu bâti, implique une adaptation des bases réglementaires communales.

Ces diverses modifications ayant un impact direct sur le développement territorial, la commune se doit de réviser son plan d'affectation des zones et son règlement des constructions (PAZ et RCCZ) à l'aune de ces nouvelles bases légales.

Selon la fiche C1 « *Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat* » du Plan directeur cantonal validé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019, la commune de Troistorrents fait partie de la catégorie des communes (b) qui se caractérise par une croissance modérée à forte et qui possède de moyennes réserves de terrain à bâtir. Il s'agit dès lors de prendre des mesures permettant de planifier l'utilisation des zones à bâtir dans le temps. La surface de la zone à bâtir existante doit ainsi être analysée en fonction des besoins estimés à 15 ans, respectivement à 30 ans (détermination du périmètre d'urbanisation).

Selon les dernières données transmises par le canton (mai 2019), la surface des zones à bâtir non construites est de 39.8 ha alors que le besoin théorique pour les habitants et emplois attendus pour les 15 prochaines années est de 33.4 ha.

Le Conseil municipal de Troistorrents juge la situation préoccupante, notamment pour les raisons suivantes :

- Les demandes d'autorisation de construire dans des secteurs où le questionnement de la zone à bâtir est avéré, notamment en fonction des exigences de la loi sur les résidences secondaires (création de nouveaux logements uniquement pour des résidents principaux).
- La nécessité de gérer le surplus identifié de surface en zone à bâtir et de planifier les secteurs à développer à 15 ans, respectivement à 30 ans.
- Le développement de la commune doit se situer principalement le long de la vallée et proche des centres urbains, mais il est essentiel que la partie supérieure, touristique, puisse également profiter d'un développement futur adapté.

La commune doit se préoccuper des différents aspects territoriaux et des enjeux spécifiques de développement de la zone à bâtir le long de la vallée (villages et hameaux de Troistorrents), notamment afin de garantir :

- Le développement possible, structuré et harmonisé tant spatialement que temporellement (phasage du développement urbain).
- Le développement vers l'intérieur nécessite une organisation et un phasage pour une évolution adéquate du territoire et doit assurer une utilisation appropriée des zones à bâtir restantes. La densification, l'accessibilité et la disponibilité des parcelles encore à bâtir et bien situées doivent impérativement être garanties.

- L'exigence de coordination entre l'urbanisation et la mobilité est un enjeu majeur, notamment pour les centres des villages.

2.2 La décision de la zone réservée

La commune de Troistorrents instaure des zones réservées sur la totalité des zones à bâtir destinées à l'habitat de la commune, hormis les deux secteurs en zone mixte hôtelière et touristique.

Le but poursuivi est de permettre, à l'intérieur de ces zones réservées, une adaptation du plan d'affectation et de la réglementation y relative, favorisant un développement cohérent en relation avec l'application des nouvelles bases légales fédérales et cantonales en matière d'aménagement du territoire (objectif publié dans le Bulletin officiel le 29 mai 2020).

La commune de Troistorrents désire réviser son plan d'affectation des zones et son règlement des constructions (PAZ et RCCZ) pour l'ensemble de la commune afin de se conformer au plus vite aux nouvelles dispositions légales touchant directement le territoire (LAT, LRS, LC cantonale, LcAT et PDC).

Dans cette optique, la commune de Troistorrents procède à l'élaboration d'une vision de développement territorial à l'horizon 2045 avec, à la clé, un projet de territoire. Ce document essentiel et exigé par la LcAT et le PDC (fiche C1) devra permettre à la commune, dans un premier temps, d'appréhender les problématiques et les enjeux communaux de manière globale et transversale et d'esquisser des pistes de réponses. Dans un deuxième temps, il sera nécessaire à la mise en place d'une stratégie de dimensionnement des réserves en zone à bâtir, conformément aux exigences des bases légales en vigueur.

2.3 Annulation de la première décision de zones réservées

En juin 2018, le Conseil municipal avait décrété des zones réservées sur les mêmes territoires de la zone à bâtir que la présente mesure.

La commune de Troistorrents doit impérativement questionner ses zones à bâtir, tant temporellement que spatialement, dès lors qu'elle présente un excédent de zones dévolues à l'habitat pour les 15 prochaines années. A titre de mesures de planification provisoires, des zones réservées avaient été décrétées dans les mêmes secteurs précités afin de garantir la révision future du plan d'affectation, en particulier la réduction nécessaire des zones à bâtir surdimensionnées et une utilisation rationnelle du sol (densification, développement vers l'intérieur, disponibilité des terrains).

La commune de Troistorrents, durant ces 2 premières années, a déjà pu remplir la première partie des exigences légales fixées par le canton, à savoir un projet de territoire (options communales de développement) et un pré-projet de périmètre d'urbanisation.

Depuis, le Plan directeur cantonal a été adopté par le Grand Conseil le 8 mars 2018 et approuvé par le Conseil fédéral le 1^{er} mai 2019. Il fixe notamment les exigences en matière de dimensionnement de la zone à bâtir dévolue à l'habitat et les délais de révision des PAZ et RCCZ. La LcAT révisée est également entrée en vigueur en date du 15 avril 2019. Les réflexions concernant le dimensionnement des zones à bâtir, la densification vers l'intérieur, la valorisation des terrains encore à bâtir ou une utilisation rationnelle du sol doivent se poursuivre sur la base de la législation et de la planification directrice cantonale révisées.

La commune de Troistorrents doit encore mener à bien toutes les réflexions sur le nouveau projet de plan des zones et sur le règlement communal des constructions avant de pouvoir poursuivre la procédure de modification des plans d'affectation (art. 33 et ss LcAT). L'objectif est de pouvoir finaliser dans les délais de la présente zone réservée, à savoir 3 ans, l'ensemble des documents légaux d'aménagement du territoire et que ces derniers soient homologués par le Conseil d'Etat.

Au demeurant, la durée effective totale des zones réservées pour les secteurs visés par la première décision n'excédera pas 5 ans, soit la durée maximale prévue par l'art. 27 LAT et 19 al. 2 LcAT (dans sa nouvelle teneur au 15 avril 2019).

Dès lors, la nouvelle décision des zones réservées, adoptée par le Conseil municipal en date du 27 avril 2020, annule et remplace la décision du Conseil municipal du 28 mai 2018. Les oppositions soulevées contre les précédentes décisions deviennent sans objet dès lors qu'une nouvelle décision décrétant les zones réservées est rendue par le Conseil municipal et qu'elle annule et remplace les décisions antérieures.

Afin de respecter une égalité de traitement entre tous les propriétaires fonciers, la commune de Troistorrents décide d'instaurer les zones réservées sur l'ensemble de la zone à bâtir communale, à l'exception des 2 secteurs en zone mixte hôtelière et touristique à Morgins, afin de mener une réflexion territoriale complète et judicieuse sur l'ensemble de la zone à bâtir, même si la commune connaît un développement différencié entre la partie des villages située dans la vallée (Troistorrents) et la partie supérieure de la station touristique (Morgins).

3. ASPECTS LÉGAUX

La zone réservée est une mesure conservatoire et provisionnelle qui entraîne des restrictions à la propriété. Ces dernières doivent respecter les conditions de restriction d'un droit fondamental au sens de l'art. 36 de la Constitution fédérale, à savoir que la zone réservée doit reposer sur une base légale, poursuivre un intérêt public et être conforme au principe de la proportionnalité.

3.1 Base légale

Les articles 27 LAT et 19 LcAT qui réglementent les zones réservées dans l'attente d'un changement futur de plan d'affectation constituent des bases légales suffisantes pour permettre aux communes d'adopter ces mesures.

3.2 Intérêt public

Comme énoncé, l'occupation des zones à bâtir de la commune de Troistorrents ne permet pas de « *maintenir un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques* », tel que défini par la LAT.

Les nouvelles exigences cantonales et fédérales en lien avec le dimensionnement des zones à bâtir requièrent que les communes instaurent des zones réservées à l'intérieur desquelles rien ne pourra être entrepris qui puisse entraver ou compromettre l'établissement du plan d'affectation ou la modification de ce dernier. Un intérêt public prépondérant des autorités à maintenir leur liberté de planification pour une adaptation/révision du plan de zones et de son règlement est ainsi démontré.

3.3 Proportionnalité

Le principe de la proportionnalité exige que la zone réservée ne soit pas plus vaste et ne dure pas plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi. Les territoires délimités classés en zone réservée se situent exactement dans les secteurs délimités par le plan d'affectation des zones de la commune.

Les réflexions en cours portent non seulement sur le renforcement du développement vers l'intérieur et la densification, mais également sur la valorisation de secteurs à bâtir et sur une utilisation plus judicieuse et rationnelle du sol. Le maintien de valeur paysagère, naturelle ou bâtie nécessite également la mise en zone réservée de tous les territoires définis.

La pression de l'urbanisation qui s'exerce de manière diffuse sur l'ensemble du territoire communal impose une zone réservée sur la quasi-totalité de la zone à bâtir actuelle. Les

réflexions en cours portent non seulement sur le renforcement du développement vers l'intérieur et la densification, mais également sur la valorisation de secteurs à bâtir et sur une utilisation plus judicieuse et rationnelle du sol. Le maintien de valeur paysagère, naturelle ou bâtie nécessite également la mise en zone réservée de tous les territoires définis.

Toutefois, les règles applicables à la zone réservée (voir chapitre suivant) prévoient des dérogations possibles pour les projets qui ne vont pas à l'encontre du but des zones réservées. Sous cet angle, la zone réservée n'entraîne pas une interdiction absolue de construire.

Seule une partie de la zone à bâtir à Morgins (zone hôtelière et touristique) n'est pas intégrée à la zone réservée. Cette zone reste conforme à l'esprit de la LAT et n'induit pas de mitage du territoire. De plus, la modification partielle de ces zones est récente et l'utilisation future n'implique pas de remise en question selon les mesures de la LAT.

La durée d'application des zones réservées décidée par le Conseil municipal est limitée à 3 ans. Elle peut être prolongée de 3 ans au maximum par décision de l'Assemblée primaire (art. 19 al. 2 LcAT, nouvelle teneur en vigueur au 15 avril 2019).

La commune de Troistorrents va tout mettre en œuvre pour que l'établissement de la révision du plan d'affectation des zones et du nouveau règlement puisse se réaliser dans les meilleurs délais, soit avant 3 ans, démontrant ainsi la volonté de la commune de ne pas prolonger sans raison les zones réservées instaurées sur son territoire.

4. RÈGLES APPLICABLES À LA ZONE RÉSERVÉE

Dans les zones réservées, des autorisations de construire dérogatoires pourront être accordées pour les projets qui n'entraveront pas la mise en œuvre des exigences des nouvelles législations en vigueur. Les demandes relatives à ces projets seront publiées au Bulletin officiel avec la mention « *en dérogation de la zone réservée* » et seront traitées par le Conseil municipal sur la base d'un préavis que pourra émettre le Service cantonal du développement territorial (SDT).

Pour les zones à bâtir qui ne sont pas soumises aux zones réservées, le Conseil municipal appliquera strictement la réglementation en vigueur, notamment quant au respect des objectifs des zones et des densités et ne permettra pas de dérogation allant à l'encontre des buts visés par la révision du plan d'affectation des zones en cours.

5. CONSIDÉRATIONS FINALES

L'introduction par le Conseil municipal des zones réservées sur des territoires exactement délimités jusqu'au 29 mai 2023 relève de sa compétence, repose sur des bases légales, répond à un intérêt public prépondérant et respecte le principe de la proportionnalité. Pour le surplus, la commune démontre une sérieuse volonté d'aménager son territoire et le projet de révision de son plan de zones et de son règlement pour l'ensemble du territoire sont présumés admissibles.

Cette mesure d'aménagement du territoire et sa publication dans le Bulletin officiel répondent aux exigences d'information à la population concernant le travail en cours et les objectifs finaux de la commune en matière de révision du plan d'affectation des zones et de son règlement.

Troistorrents, le 27 avril 2020

Pour la Municipalité :

Fabrice Donnet-Monay, Président



Eric Donnet-Monay, Secrétaire

