



CANTON DU VALAIS
KANTON WALLIS

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

Departement für Mobilität, Raumentwicklung und Umwelt
Dienststelle für Raumentwicklung



DMTE
Service administratif et juridique

Notre réf. Communal/STG/Zones réservées
F. Dorsaz / lg

Date 15 septembre 2022

COMMUNE DE ST-GINGOLPH
Création d'une zone réservée

Monsieur le Chef de Service,
Madame, Monsieur,

Suite à votre courrier du 8 juin 2022 concernant l'objet susmentionné, nous vous faisons part de notre détermination.

1. Etat des faits

- a. La commune de St-Gingolph a mis à l'enquête publique la création d'une zone réservée pour une durée de 5 ans sur l'ensemble des zones à bâtir communales destinées à l'habitat. Cette zone réservée, au sens des articles 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et 19 de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LcAT), a été décidée par le Conseil municipal en date du 30 novembre 2020 et rendue notoire par publication au bulletin officiel (BO) n°49 du 4 décembre 2020.
- b. Selon le plan d'affectation de zones (PAZ) de la commune de St-Gingolph, homologué par le Conseil d'Etat le 28 septembre 1994, le périmètre de cette zone réservée est sis en « zone de village », en « zone forte densité », en « zone moyenne densité », en « zone faible densité », en « zone de quai A », en « zone de quai B », ainsi qu'en « zone de rive ».
- c. Selon le rapport justificatif « *les terrains concernés par la zone réservée sont l'ensemble de la zone à bâtir destinée à l'habitat de la commune de St-Gingolph* ».
- d. Le dossier en notre possession contient : la publication au BO n°49 du 4 décembre 2020, les 9 oppositions non liquidées, les compte-rendu des séances de conciliation qui se sont tenues le 6 mai 2021, le rapport justificatif ainsi que les plans de la zone réservée au 1 : 2000 « Le Frenay » et « Bord du Léman » (ensemble de la zone à bâtir destinée à l'habitat de la commune).
- e. Selon la publication au BO, le but poursuivi par la délimitation de cette zone réservée est de « *permettre, à l'intérieur de ces zones réservées, une adaptation du plan d'affectation de zones (PAZ) et de la réglementation y relative, afin de garantir une utilisation rationnelle et judicieuse du territoire et de favoriser un développement cohérent en relation avec l'application du Plan directeur cantonal révisé et des nouvelles bases légales fédérales et cantonales en matière d'aménagement du territoire.* »



2. Justification de la création des zones réservées

- a. La commune justifie la délimitation de ces zones réservées pour se donner le temps de la réflexion pour proposer des mesures de planification territoriales adéquates et mettre en œuvre la révision du PAZ et du RCCZ.

De plus, selon le rapport, *les autorités communales de St-Gingolph ont jugé la situation préoccupante notamment pour les raisons suivantes :*

- *la nécessité de déclassement ;*
- *une partie des terrains non-bâties de la zone à bâtir destinée à l'habitat se situe tout près du cœur du village de St-Gingolph ;*
- *la réception d'un nombre croissant de demandes d'autorisation de construire dans des secteurs éloignés du centre et actuellement non encore bâtis.*

Depuis la dernière homologation par le Conseil d'Etat du plan d'affectation des zones (PAZ) en septembre 1994, il s'avère que les circonstances se sont sensiblement modifiées, notamment par l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), révisée le 1^{er} mai 2014, la loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS) et son ordonnance (ORSec), le 1^{er} janvier 2016. De même, 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, tout comme la révision du Plan directeur cantonal (PDC) en date du 1^{er} mai 2019. La délimitation des zones réservées s'inscrit dans la révision en cours du PAZ et du RCCZ. Les zones réservées constituent donc une mesure provisionnelle (art.36 al.2 LAT), gelant de façon temporaire le statut d'un secteur.

En référence à la fiche C.1 « Dimensionnement des zones à bâtir » du plan directeur cantonal (PDC) entré en vigueur le 1^{er} mai 2019, la commune de St-Gingolph est classée en catégorie C, ce qui signifie que les zones à bâtir dévolues à l'habitat homologuées dépassent les besoins pour les 25 à 30 prochaines années. En effet, selon les calculs théoriques, la commune présente un surplus de zones à bâtir dévolues à l'habitat de 9 ha. Si celle-ci sera amenée à procéder à des dézonages compte tenu de ses besoins théoriques de 5.9 ha pour les 15 prochaines années, elle devra également bloquer temporairement la construction des surfaces sises dans le PU mais dépassant les besoins pour les 15 prochaines années (5.9 ha). Par ailleurs, elle devra aussi prendre des mesures permettant de mobiliser les terrains en vue d'un développement vers l'intérieur.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, il est tout à fait adéquat de délimiter des zones réservées sur ces secteurs nécessitant la mise en place de mesures de planification adéquates pour assurer la constructibilité des secteurs à 15 ans ou les secteurs nécessitant un changement de destination/affectation.

Par conséquent, nous considérons que **les buts poursuivis par la création de ces zones réservées sont opportuns et conformes à l'intérêt public poursuivi** puisqu'ils visent à garantir la mise en œuvre future de la révision du plan d'affectation. En particulier, le but est de définir des mesures de planification territoriales afin de permettre un équipement et un développement en habitat coordonné et rationnel.

- b. **La durée fixée à 5 ans n'est pas excessive** compte tenu du temps nécessaire à l'aboutissement d'une procédure de révision globale du PAZ et du RCCZ telle que dictée aux articles 33 et suivants de la LcAT. Selon la législation cantonale en vigueur, ce délai peut être prolongé de 3 ans par décision de l'Assemblée primaire.

Pour rappel, la fiche C.1 du PDC exige des communes qu'elles déterminent tout d'abord leurs options de développement territorial (projet de territoire) et qu'elles délimitent leur projet de périmètre d'urbanisation (PU) dans les deux ans à dater de l'entrée en vigueur du PDC, soit au 1^{er} mai 2021. Ensuite, elles disposent de 5 ans supplémentaires pour adapter leur PAZ et leur RCCZ afin de les mettre en conformité avec les bases légales fédérale et cantonale et de permettre la mise en œuvre des mesures d'aménagement du territoire nécessaires. Vu la durée attendue pour mener à bien ces démarches, il ne saurait être considéré que la

durée des zones réservées, fixée à 5 ans, soit excessive. La fiche C.1 précise d'ailleurs que la durée de celle-ci peut être prolongée au besoin.

c. **La délimitation des zones réservées est claire et cohérente.**

La commune a décidé de décréter une zone réservée sur l'ensemble des zones à bâtir destinées à l'habitat du territoire communal. La délimitation précise de ces zones réservées figure sur les plans déposés à l'enquête publique, sur lesquels se trouve aussi le parcellaire.

Selon le rapport explicatif, les autorités communales de Saint-Gingolph jugent la situation actuelle préoccupante notamment car elles reçoivent un nombre croissant de demandes d'autorisation de construire dans des secteurs éloignés du centre et actuellement encore non bâtis. Ainsi la décision de la commune quant à l'étendue des zones réservées a pour but de respecter une égalité de traitement entre tous les propriétaires fonciers afin de pouvoir avoir une réflexion territoriale complète et judicieuse. Celle-ci est en cours et porte non seulement sur la réduction des zones à bâtir surdimensionnées mais aussi sur le renforcement du développement vers l'intérieur, la valorisation de secteurs à bâtir et sur une utilisation plus judicieuse et rationnelle du sol. Ainsi, le périmètre et l'étendue de la zone réservée paraissent cohérents et justifiés d'un point de vue de l'aménagement du territoire.

3. Examen des oppositions déposées à l'encontre de la décision du conseil municipal

Onze oppositions à la création des zones réservées ont été formulées et neuf maintenues suite à la séance de conciliation et concernent le secteur « Les Rasses », « Le Frenay » et « Plan du Baril ». Les oppositions concernent les parcelles sises en « zone de faible densité » et en « zone moyenne densité ».

D'une manière générale, une zone réservée entraîne une atteinte au droit de propriété des propriétaires concernés, l'autorité qui l'ordonne doit s'assurer qu'elle respecte les conditions générales requises lors d'une restriction du droit de propriété, c'est-à-dire se reposer sur **une base légale**, se fonder sur **un intérêt public suffisant**, et respecter **le principe de proportionnalité** (art. 36 Cst).

Base légale

L'instauration des zones réservées repose sur l'art. 27 de la LAT. Le droit cantonal règle la procédure d'établissement des zones réservées à travers l'article 19 de la LcAT.

Intérêt 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).

De plus, selon le « Commentaire pratique LAT (2016, p. 753, art. 27, § 35) », *il doit y avoir un intérêt public à la modification du plan d'affectation en vigueur, qui prévale sur l'intérêt privé à son maintien [...]. 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 [...]. L'autorité doit pouvoir suffisamment démontrer que la planification en vigueur ne correspond pas (plus) au droit supérieur [...]. Il n'est pas nécessaire que l'autorité ait des idées précises du nouveau plan d'affectation. Il suffit qu'elle puisse prouver l'insuffisance du système actuel et, par-là, la nécessité d'une modification des plans.*

Les zones réservées se justifient donc lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'affectation, que celui-ci soit ou non conforme au droit, ainsi que pour garantir aux autorités chargées de la planification la liberté de planifier et de décider (Arrêt TF 1C_671/2019 du 05 août consid. 3.1 ; ATF 113 la 362, consid. 2 in JdT 1989 I 441, p.442 ; RUCH Alexander, Commentaire pratique LAT : planifier l'affectation, Zurich 2016, § 31 ad art. 27). 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 § 25 ad art.27).

De plus, cet outil de planification évite que des projets de construction viennent compromettre cette liberté de planifier et la garantie d'une mise en conformité avec le cadre légal relatif à l'aménagement du territoire. Un second intérêt public est donc atteint.

Pour continuer, l'article 15 LAT exige désormais que les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites. Comme expliqué ci-avant, la commune de St-Gingolph présente un surplus de zone à bâtir qui dépasse le besoin pour les 25 à 30 prochaines années. Par conséquent, elle se trouve dans l'obligation légale de procéder à une adaptation de son PAZ et de son RCCZ afin de se mettre en conformité avec le droit fédéral.

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 les communes de 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 St-Gingolph a entamé les démarches exigées par la fiche C.1 du PDc. La délimitation de ces zones réservées s'inscrit dans la réflexion en cours pour la révision de ses instruments d'aménagement du territoire (PAZ et RCCZ) et permet de garantir leur mise en conformité avec le cadre légal fédéral et cantonal.

L'intérêt public poursuivi par la zone réservée est double puisque la commune doit réviser ses instruments d'aménagement du territoire et utilise la zone réservée comme outil pour garantir la mise en conformité avec le cadre légal fédéral et cantonal. Dans ce contexte, la création de zones réservées apparaît nécessaire et permet de réaliser ce double intérêt public.

Proportionnalité

Le principe de proportionnalité quant à lui « *exige que la zone réservée ne soit pas plus vaste et ne dure pas plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi* » (Précis de droit « Aménagement du territoire, construction, expropriation » de Piermarco Zen-Ruffinen et Christine Guy-Ecabert (2001), p.201, § 458). **Comme déjà relevé ci-avant, nous estimons que la durée de la zone réservée n'est pas excessive.**

En ce qui concerne l'étendue de la zone réservée, le périmètre est clair et en adéquation avec la stratégie communale conforme aux exigences de la LAT et du PDc. Selon la jurisprudence, si les zones à bâtir sont largement surdimensionnées, « *l'on se trouve dans une situation où une adaptation de la planification, s'impose au sens de l'art. 27 al. 1 LAT. Compte tenu de cette obligation de redimensionnement à large échelle, il n'apparaît pas critiquable d'étendre la zone réservée à l'ensemble de la zone à bâtir* ». (Arrêts du Tribunal fédéral 1C_94/2020 du 10 décembre 2020 consid. 3.3 et 1C_57/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2 et 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 consid. 4.4.2).

Selon la Commune de St-Gingolph, 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 territorial ont été déterminés.

En découle, à ce stade, que **le principe de proportionnalité est respecté.**

4. Conclusion

Au vu de ce qui précède, nous considérons que la délimitation de cette zone réservée est nécessaire, que la durée n'est pas excessive, que l'étendue est proportionnelle et que le but poursuivi par la création de celle-ci est opportun (art. 19 al. 3 LcAT).

Par conséquent, nous préavisons favorablement la zone réservée décidée par la commune de St-Gingolph le 30 novembre 2020.

Nous vous transmettons, Monsieur le Chef de service, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.


Nicolas Mettan
Chef de service

Annexe dossier en retour
Copie à