



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



Rapport explicatif

Destinataire Population
Auteur SDT
Copie à SAJMTE
Date 03 novembre 2021

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

CONTEXTE

Le 29 novembre 2016, la commune de Lens a décidé de déclarer des zones réservées communales au sens des articles 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT). Ces zones réservées concernaient plusieurs secteurs en zone à bâtir dévolue à l'habitat principalement affectés à la réalisation de villas individuelles ou de chalets en ordre dispersé. La création de ces zones réservées, dont la durée était fixée à 2 ans, a été rendue notoire par publication au bulletin officiel (BO) n°49 du 02 décembre 2016.

Par décision de l'Assemblée primaire du 26 novembre 2018, ces zones réservées ont été prolongées pour une durée de 3 ans, sans modification de leurs périmètres (publication au BO n°48 du 30 novembre 2018).

Depuis la déclaration des zones réservées communales et leur prolongation, le contexte de l'aménagement du territoire a évolué :

- > La révision de la LcAT est entrée en vigueur le 15 avril 2019. Les conditions relatives aux zones réservées y ont notamment été adaptées. La durée de ces dernières a été augmentée puisqu'elles peuvent désormais être instaurées par le Conseil municipal pour une durée de 5 ans et être prolongées de 3 ans par décision de l'Assemblée primaire (art. 19 al. 2 LcAT). En outre, l'art. 21 al. 3 LcAT offre la possibilité au Conseil d'Etat de décréter des zones réservées au sens de l'art. 19 LcAT afin de garantir la conformité aux art. 8a et 15 LAT.
- > Le plan directeur cantonal (PDc) a été approuvé par le Conseil Fédéral en date du 1^{er} mai 2019. La fiche C.1 « Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat » fixe les principes et la marche à suivre pour les communes dont les zones à bâtir sont surdimensionnées, à l'instar de la commune de Lens.

La zone réservée actuellement en vigueur sur les différents secteurs arrivera à échéance le 30 novembre 2021. Désormais, la commune de Lens a épuisé tous les moyens légaux à sa disposition (art. 19 al. 2 LcAT dans sa teneur d'avant la révision entrée en vigueur le 15 avril 2019) pour prolonger la zone réservée sur son territoire.



Comme explicité dans le rapport, la commune a entrepris les travaux de révision de son plan d'affectation des zones (PAZ) et collabore avec les communes d'Icogne et de Crans-Montana dans le cadre de la planification intercommunale depuis 2018. La coordination intercommunale a lieu non seulement au niveau stratégique avec le plan directeur intercommunal (PDi) mais également au niveau technique avec la révision du règlement intercommunal des constructions et des zones (RIC). De plus, la commune a également décidé sa stratégie de développement des zones à bâtir en lien avec l'avant-projet de périmètre d'urbanisation soumis au Service du développement territorial (SDT) pour analyse. Elle démontre ainsi son avancement dans le processus de révision globale de son PAZ et de son règlement. La commune travaille actuellement sur l'avant-projet de révision globale de ses instruments d'aménagement du territoire avant leur dépôt au SDT pour avis de principe, conformément à l'art. 33 al. 3 LcAT.

Malgré ces démarches et l'avancement du processus de révision du PAZ, l'aboutissement de cette procédure nécessitera encore plusieurs étapes à franchir (art. 33 ss LcAT) sans compter les éventuelles procédures de recours qui suivront. Dans l'intervalle, le maintien de la zone réservée sur les secteurs dont l'affectation est appelée à être revue demeure absolument nécessaire afin de garantir qu'aucun projet de construction ne puisse entraver ou compromettre l'adaptation du PAZ et du RIC aux nouvelles exigences de la LAT, notamment en termes de redimensionnement de la zone à bâtir et de concentration du milieu bâti (art. 8a et 15 LAT). L'instauration d'une zone réservée cantonale constitue une mesure de sauvegarde permettant d'assurer la mise en conformité de l'aménagement communal avec les exigences de la LAT et d'éviter ainsi que la situation liée au surdimensionnement et au mitage du territoire ne s'aggrave durant ce processus de révision du PAZ et RIC.

Aussi, par son rapport du 26 octobre 2021 (ANN_RAP_CE_LEN_ZRC_26102021) et son courrier du 19 octobre 2021 (ANN_LET_CE_LEN_ZRC_demande_19102021) la commune de Lens a adressé une requête au Conseil d'Etat tendant à instaurer une zone réservée cantonale au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT, pour une durée de 5 ans, sur des secteurs en zones dévolues à l'habitat en station et au niveau des villages de Lens et de Flanthey.

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 d'une zone réservée cantonale au sens de l'art. 21 al.3 LcAT afin de garantir la conformité de la révision globale du PAZ avec les exigences du droit fédéral relatives au dimensionnement et à l'urbanisation de la zone à bâtir (art. 8a et 15 LAT). L'institution d'une zone réservée cantonale repose sur une base légale spécifique et habilite le Conseil d'Etat à prononcer une telle mesure dans le but de permettre la concrétisation des exigences en matière de (re)dimensionnement des zones à bâtir [Arrêt du Tribunal cantonal du 6 octobre 2021 A1 21 54 ; consid. 2.1 in fine, p. 6].

JUSTIFICATION DU BESOIN ET BUT POURSUIVI

La délimitation des zones réservées communales poursuivait le but « *de garantir la planification en cours pour rendre le PAZ conforme à la législation supérieure et à la stratégie de développement des zones à bâtir définie. Il s'agit en particulier de garantir aux autorités chargées de l'aménagement du territoire la liberté de planifier, de décider et d'éviter que des projets de constructions ne viennent entraver cette liberté* » (Rapport explicatif, 26.10.2021).

Selon le rapport explicatif sur les zones réservées communales (29.11.2016), les buts poursuivis par ces zones réservées sont à différencier pour les villages et la station. Il s'agit pour les villages de privilégier les zones à bâtir proches des centres qui feront l'objet d'une densification vers l'intérieur, alors que celles situées en périphérie seront soumises à des planifications spéciales et mises en attente. Dans les secteurs touristiques de la station, les secteurs non bâtis situés au centre sont prioritaires et leur développement orienté vers l'hébergement organisé. Le besoin des secteurs situés en périphérie sera réévalué en fonction, entre autres, de la législation sur les résidences secondaires. Ces objectifs ne seront atteints que lors de l'aboutissement de la procédure de révision globale du PAZ initiée par la commune de Lens et celle du RIC initiée par les communes de Crans-Montana, d'Icogne et de Lens.

En ce qui concerne la conformité des zones à bâtir avec les exigences du droit fédéral découlant de l'art. 15 LAT, il convient de relever que la commune de Lens est classée en catégorie C selon l'annexe de la fiche de coordination C.1 « Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat » du PDc. En effet, selon les calculs effectués dans ce cadre, la commune présente un surplus théorique de zones à bâtir dévolues à l'habitat de 31.9 ha pour un besoin théorique de l'ordre de 29.8 ha. 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 de régulation adoptée par la commune est pertinente puisqu'elle met en œuvre les mesures de planification utiles et nécessaires permettant de réduire les zones à bâtir dévolues à l'habitat et d'éviter le mitage du territoire. Elle est également 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 le développement vers l'intérieur.

Dans ce contexte et comme énoncé dans la marche à suivre de la fiche C.1, la commune a la tâche de mettre en œuvre, sur la base de ses options de développement territorial et de son projet de PU, les mesures d'aménagement du territoire au travers de l'adaptation de son PAZ, dans les cinq ans à dater de la délimitation du projet de PU ou avant l'échéance des zones réservées dont la durée est, si nécessaire, prolongée.

PÉRIMÈTRE ET DURÉE DES ZONES RÉSERVÉES CANTONALES

Le périmètre de la zone réservée cantonale concerne les terrains déjà mis en zones réservées par la commune de Lens lors des publications aux bulletins officiels des 02 décembre 2016 et 30 novembre 2018 (prolongation par l'Assemblée primaire). Selon le rapport, les périmètres de zones réservées concernent environ 43 hectares de surfaces sises en zone à bâtir dévolues à l'habitat.

La délimitation exacte des périmètres de la zone réservée figure en bonne et due forme sur les plans du 26 octobre 2021 déposés à l'enquête publique. Les périmètres de la zone réservée concernent des zones dévolues à l'habitat : 1B, 2A et 3 en station et 18/1, 18/2, 18/3 et 18/5 pour les villages de Lens et de Flanthey. Le rapport justificatif et son annexe (fiches de secteur) démontre que la commune a procédé à un examen approfondi pour chaque périmètre mis en zone réservée. Une fiche contenant un extrait du PAZ avec périmètre et surface de la zone réservée, une orthophoto, les caractéristiques, l'équipement et la gestion du secteur a été élaborée pour chaque secteur. De cette analyse détaillée en résulte une délimitation la plus précise possible des zones réservées. Du point de vue de l'aménagement du territoire, le périmètre de la zone réservée est donc exactement délimité au sens de l'art. 27 LAT. Il s'agit principalement de secteurs affectés à la réalisation de villas individuelles ou de chalets en ordre dispersé, soit les principaux secteurs pour lesquels une poursuite du développement pourrait augmenter le degré de mitage du territoire.

La délimitation d'une zone réservée suffisamment vaste, permettant d'offrir une certaine marge de manœuvre à la commune lors de l'élaboration de son projet de révision globale du PAZ/RIC, est justifiée pour autant qu'elle repose sur une stratégie claire. Dans le cas présent, la stratégie est exposée dans le chapitre 2.7 du rapport. De manière générale, la stratégie principale de la commune de Lens vise à redimensionner la zone à bâtir et densifier vers l'intérieur.

Comme précisé dans son rapport (chapitre 2.5), la commune de Lens demande à ce que la zone réservée cantonale soit décrétée pour la durée maximale prévue par la loi, soit pour 5 ans. De notre point de vue, cette durée n'est pas excessive compte tenu du temps nécessaire à l'aboutissement de la procédure de révision globale du PAZ et du RIC dictée par les articles 33 et suivants de la LcAT. Il convient ici de préciser que si le PAZ et le RIC révisés devaient entrer en force avant l'échéance de la zone réservée cantonale, celle-ci deviendrait caduque.

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).

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 conforme ou non 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 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). 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 Lens 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 du RIC afin que son aménagement du territoire soit conforme avec les exigences du droit fédéral en matière de dimensionnement de la zone à bâtir et de rationalisation de l'habitat.

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* ».

Enfin, la commune de Lens a entamé les démarches exigées par la fiche C.1 du PDc. Elle a transmis son projet de périmètre d'urbanisation au SDT pour analyse en mai 2021. La délimitation d'une zone réservée sur les secteurs concernés s'inscrit en continuité et en cohérence avec la réflexion en cours pour la révision globale du PAZ et du RIC.

PROPORTIONNALITÉ

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 respecté.

En ce qui concerne l'étendue de la zone réservée sur la Commune de Lens, le périmètre apparaît clair et exactement délimité en 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.

RÈGLES

À l'intérieur de cette zone réservée cantonale, 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 la révision globale du PAZ et du RIC conformément au droit fédéral (LAT) et au PDc.

La commune de Lens demeure toutefois compétente pour l'octroi des autorisations de construire, dites « dérogatoires » au sein de la zone à bâtir. Dans l'examen préalable à la délivrance de ces autorisations exceptionnelles, les règles relatives aux zones réservées édictées dans le rapport explicatif de la commune doivent prévaloir pour juger de l'admissibilité d'un projet de construction au regard de la future révision du plan d'affectation (Arrêt 1C_260/2019 du Tribunal fédéral 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 au préalable un préavis du Service du développement territorial concernant le caractère largement bâti ou non du secteur avant d'accorder un permis de construire dérogatoire si les conditions relatives à l'admissibilité du projet au regard de la révision future du PAZ sont réalisées.

MISE À L'ENQUÊTE 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 du dossier de zone réservée cantonale auprès du Service du développement territorial (SDT), sur rendez-vous, ou auprès de l'administration communale de Lens durant les heures d'ouverture officielles. Par ailleurs, le dossier est également consultable sur le site internet du SDT (<https://www.vs.ch/web/sdt>).

RETRAIT DE L'EFFET SUSPENSIF À TOUT ÉVENTUEL RECOURS (ART. 51 AL. 2 LPJA)

Dans la mesure où la zone réservée cantonale entre vigueur dès la publication au Bulletin officiel (art. 19 al. 1 LcAT par renvoi de l'art. 21 al. 3 LcAT), il serait contraire à son but et l'intérêt public poursuivi qu'elle ne soit pas paralysée par un recours déposé à son encontre. A cet égard, il convient de rappeler que l'adoption d'une zone réservée cantonale constitue une mesure de sauvegarde permettant d'éviter que la situation liée au surdimensionnement et au mitage du territoire de ne s'aggrave encore davantage avec l'octroi de permis de construire. En outre, il s'agit de préserver la marge de manœuvre dont la commune a besoin pour poursuivre sereinement et sûrement son processus de révision du PAZ et du RIC, démarches qui s'inscrivent dans l'obligation de mise en conformité avec les exigences de la LAT. Ces motifs apparaissent donc justifiés au sens de l'art. 51 al. 2 LPJA, de sorte qu'il y a lieu de retirer préventivement l'effet suspensif à tout éventuel recours contre la zone réservée cantonale.

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

Nicolas Mettan

Chef de service

