

COMMUNE DE
ST-MARTIN



PROLONGATION DES ZONES RÉSERVÉES PAR L'ASSEMBLÉE PRIMAIRE

SELON ART. 19 ALINEA 2 LCAT

RAPPORT EXPLICATIF

SION, LE 23 NOVEMBRE 2022

Décision de l'Assemblée primaire, en date du :

13 DEC. 2022

Le Président :

Le Secrétaire :



AZUR Roux & Rudaz sarl | rue du Scex 16B | 1950 Sion
+41.27.323.02.06 | info@azur-sarl.ch | www.azur-sarl.ch

TABLE DES MATIERES

1. BUT DU RAPPORT	3
2. AVANCEMENT DE LA COMMUNE DANS LA PROCEDURE DE REVISION GLOBALE DU PAZ ET DU RCCZ	3
3. HISTORIQUE DES ZONES RESERVEES	4
4. NECESSITE DE PROLONGER LES ZONES RESERVEES DE COMPETENCE COMMUNALE	7
5. PERIMETRES CONCERNES	8
6. DUREE DES ZONES RESERVEES PROLONGEES	9
7. POSSIBILITES DE DEROGATION	9
8. CONCLUSION	10

ANNEXES

Annexe 1	plan des zones réservées, Suen – St-Martin – Trogne – la Baule, échelle 1 :2'500, janvier 2022
Annexe 2	plan des zones réservées, Eison – Praz-Jean - Liez, échelle 1 :2'500, janvier 2020
Annexe 3	plan des zones réservées, La Luette – La Crettaz, échelle 1 :2'500, janvier 2020
Annexe 4	rapport des zones réservées, 4 février 2020

ABREVIATIONS

BO	bulletin officiel
LAT	loi sur l'aménagement du territoire
LcAT	loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LRS	loi sur les résidences secondaires
PAZ	plan d'affectation des zones
PDc	plan directeur cantonal
PU	périmètre d'urbanisation
RCCZ	règlement communal des constructions et des zones
SDT	service du développement territorial
SIG	système d'information géographique



1. BUT DU RAPPORT

Le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) ont été homologués par le Conseil d'Etat le 19 mai 1999, soit il y a nettement plus que la période de planification prévue par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) qui est de 15 ans. Leur révision globale est donc une nécessité.

Afin de pouvoir effectuer cette révision globale du PAZ et RCCZ dans les meilleures conditions, il est nécessaire de pouvoir bloquer jusqu'à son homologation tout projet qui pourrait entraver, compromettre ou compliquer cette révision globale des outils d'aménagement du territoire communaux.

Le Conseil municipal de St-Martin a décidé de zones réservées mais leur durée de validité arrivant à échéance au 21 février 2023 et n'ayant pas encore abouti à l'homologation d'un PAZ et un RCCZ révisés, le Conseil municipal de St-Martin sollicite l'Assemblée primaire afin qu'elle mobilise sa compétence pour prolonger la durée desdites zones réservées (art. 21 al. 3 LcAT).

Le présent rapport justificatif s'adresse donc à l'autorité compétente, soit l'Assemblée primaire. Il justifie le besoin de prolonger les zones réservées en force, sur certains territoires définis, pour permettre un développement maîtrisé de la Commune qui tient compte de l'avancement des réflexions communales en matière de développement territorial.

2. AVANCEMENT DE LA COMMUNE DANS LA PROCÉDURE DE RÉVISION GLOBALE DU PAZ ET DU RCCZ

La Commune de St-Martin a considérablement avancé dans le processus de la révision globale de son PAZ et son RCCZ.

Conformément aux exigences cantonales, elle a, dans un premier temps, établi des mesures préparatoires à la révisions globale du PAZ et RCCZ. Cela comprend la détermination de :

- son projet de territoire (état des lieux et options communales de développement), validées par le Conseil municipal en novembre 2020 ;
- son projet de périmètre d'urbanisation (PU), validé par le Conseil municipal en avril 2021.

Ces mesures préparatoires ont fait l'objet d'une prise de position de la part du Service du développement territorial (SDT) en octobre 2021.

Après avoir établi ces mesures préparatoires, la Commune a poursuivi le processus de la révision globale de son PAZ et de son RCCZ, à commencer par une analyse territoriale fine.

Pour la procédure à suivre, la population sera informée courant 2023 sur l'état d'avancement des réflexions territoriales communales, au niveau stratégique principalement, lors d'une information publique (art. 33 al. 1bis LcAT) qui sera publiée au bulletin officiel (BO). La population aura l'opportunité de proposer des observations qui, si elles sont jugées pertinentes et d'intérêt public, pourront être intégrées à l'avant-projet de révision globale du PAZ et du RCCZ.

Cet avant-projet de PAZ et RCCZ sera ensuite transmis au Service du développement territorial (SDT) pour avis de principe (art. 33 al. 2 LcAT), afin que tous les services cantonaux concernés prennent connaissance du dossier avant sa mise à l'enquête publique et puissent vérifier la compatibilité de l'avant-projet avec leurs exigences. Cela pourrait être effectué fin 2023 et devrait durer au minimum six mois.



Ce n'est qu'une fois le retour de l'avis de principe reçu que la Commune de St-Martin pourra mettre à l'enquête publique son projet de révision globale du PAZ et du RCCZ (art. 34 al. 1 LcAT).

3. HISTORIQUE DES ZONES RÉSERVÉES

Lorsqu'elles doivent modifier ou réviser leurs PAZ et RCCZ, les Communes peuvent prévoir des zones réservées au sens de l'article 27 de la LAT et 19 de la LcAT sur des territoires exactement délimités. Ces zones réservées, selon les dispositions de l'article 19 LcAT, permettent aux Communes de bloquer temporairement des zones à bâtir, pour leur donner le temps de définir le développement souhaité et pour prendre des mesures de planification adéquates.

Le Plan directeur cantonal (PDc), dans sa fiche C.1 *Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat*, a défini pour chaque Commune valaisanne les zones à bâtir nécessaires pour les 15 prochaines années, ainsi que les surplus théoriques de zone à bâtir. Le PDc a identifié, pour chaque Commune, une classification en fonction de ses réserves actuelles en zone à bâtir destinée à l'habitat et mixte (selon PAZ et RCCZ en vigueur, démographie et emplois).

St-Martin y est classée en catégorie C (la superficie des zones à bâtir dévolues à l'habitat est supérieure aux besoins à 15 ans et à 30 ans) et doit donc prendre des mesures de planification, dont la stratégie principale est la régulation : mettre en œuvre des mesures permettant de réduire les zones à bâtir dévolues à l'habitat et d'éviter le mitage du territoire.

Décision de zones réservées par le Conseil municipal en 2018

Afin de stopper les constructions sur certains périmètres spécifiques qui pourraient aller à l'encontre des options de développement territorial définies et/ou de la révision globale du PAZ et RCCZ, le Conseil municipal de St-Martin a rapidement décidé de zones réservées. Le Conseil municipal de St-Martin a décidé de zones réservées en date du 8 mars 2018 (publication au BO du 30 mars 2018).

Critères de délimitation des zones réservées

La délimitation des périmètres de zones réservées a été basée sur les critères suivants :

- secteurs non largement bâtis ;
- secteurs non équipés et/ou difficilement équipables ;
- secteurs détachés du tissu bâti ;
- secteurs qui étaient dévolus principalement à la construction de résidences secondaires ;
- secteurs peu propices à la construction (ex. pente, etc.) ;
- secteurs en conflit avec des zones de dangers, zones de protection, etc.

Objectifs poursuivis par les zones réservées

Les objectifs poursuivis par les zones réservées sont :

- répondre aux exigences de la LAT en gelant le surplus de zone à bâtir (besoin au-delà des 15 prochaines années) identifié par le Plan directeur cantonal ;



- éviter le mitage du territoire qui rendrait difficile une urbanisation cohérente et qualitative;
- geler les zones à bâtir nécessitant, avant toute construction, l'élaboration de mesures de planification d'ensemble pour garantir une urbanisation rationnelle ;
- permettre des changements d'affectation et/ou mesures de densification au sein de territoires affectés en zone à bâtir et dont la localisation est justifiée (utilisation rationnelle du territoire, densification vers l'intérieur, la bonne affectation au bon endroit, etc.).

La Commune de St-Martin possède de grandes réserves de zone à bâtir non urbanisées d'un seul tenant, réparties sur l'ensemble de son territoire. Plusieurs de ces réserves doivent faire l'objet de mesures préalables à l'urbanisation (équipement, desserte, rectification de limites, PAS, etc.).

Par ailleurs, la Commune possède de vastes surfaces de zones à bâtir destinées, lors de l'élaboration du PAZ et RCCZ en vigueur, aux résidences secondaires. La Commune étant soumise à la loi sur les résidences secondaires (LRS), l'offre en terrains à bâtir pour cet usage n'a donc plus lieu d'être.

Permettre la construction dans ces périmètres sur les parcelles immédiatement constructibles risquerait d'engendrer un mitage du territoire néfaste, mettant en péril l'urbanisation rationnelle du sol. Face à la demande de projets d'autorisation de construire dans ces réserves, le Conseil municipal a donc décidé de déclarer des zones réservées en 2018.

Ces zones réservées donnent à la Commune le temps de la réflexion pour mettre en œuvre la révision du PAZ et du RCCZ, en favorisant l'urbanisation vers l'intérieur et le développement d'un milieu bâti compact, selon les exigences de l'art. 1 al. a^{bis} et b de la LAT.

3.2 NOUVELLE DÉCISION DE ZONES RÉSERVÉES PAR LE CONSEIL MUNICIPAL EN 2020

Depuis la première déclaration des zones réservées par le Conseil municipal en mars 2018 (publication au BO), le contexte de l'aménagement du territoire a évolué :

- le plan directeur cantonal (PDC) a été approuvé par le Conseil fédéral en date du 1er mai 2019, précisant notamment la marche à suivre pour le dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat. Pour la Commune de St-Martin, le SDT a défini en 2019 un surplus de zone à bâtir de quelque 21.1 hectares pour répondre aux besoins en zone à bâtir dévolue à l'habitat à 15 ans ;
- 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 trois ans par l'Assemblée primaire (art. 19. al. 2 LcAT).

Lorsque le Conseil municipal de St-Martin a décidé les zones réservées en 2018, l'art. 19 al. 2 LcAT prévoyait une durée de deux ans pour la décision des zones réservées par le Conseil municipal. La nouvelle LcAT entrée en vigueur le 15 avril 2019 a introduit une durée plus longue (5 ans, prolongeable de 3 ans par l'Assemblée primaire). La durée maximale des zones réservées est donc désormais portée à 8 ans, contre 5 sous l'ancien régime de la LcAT. En effet, afin de mener à bien les tâches attribuées aux Communes par la législation cantonale et fédérale dans le cadre de la révision globale de leur PAZ et RCCZ, les Communes doivent disposer d'un délai raisonnable.

Aussi, afin que la Commune de St-Martin puisse pleinement bénéficier de cette nouvelle durée maximale, le Conseil municipal de St-Martin a décidé d'annuler sa décision de 2018 et de la



remplacer par une nouvelle décision instaurant des zones réservées pour une durée de 3 ans. En date du 13 février 2020, le Conseil municipal a donc pris une nouvelle décision (qui a annulé sa décision publiée au BO du 30 mars 2018) qui a été publiée au BO du 21 février 2020 afin de tenir compte de l'évolution du cadre légal (prolongement de la durée des zones réservées de compétence du Conseil municipal dans la nouvelle LcAT). Ces nouvelles zones réservées ont une durée de 3 ans, soit jusqu'au 21 février 2023 (date de publication du BO).

Au vu du calendrier défini dans la fiche C.1 du PDC pour mener à terme la révision globale de son PAZ et RCCZ, ainsi que par équité de traitement vis-à-vis d'autres Communes qui ont décidé des zones réservées après l'entrée en vigueur de la LcAT révisée, cette nouvelle décision du Conseil municipal de St-Martin était légitime et justifiée.

Périmètre des zones réservées

Les périmètres des zones réservées de 2018 ont été quelque peu adaptés, sur la base des mêmes critères de délimitation des zones réservées mais tenant compte de l'avancement des réflexions territoriales. Les objectifs poursuivis par les zones réservées de 2018 sont toujours valables.

Les zones réservées concernent plusieurs périmètres localisés et représentent une surface totale de 25.9 hectares. La surface totale de zones réservées est volontairement supérieure au surplus de zone à bâtir destinées à l'habitat défini par le SDT dans le Plan directeur cantonal en vigueur, car elle permet d'englober également certains territoires qui nécessiteront des mesures de planification pour assurer une urbanisation rationnelle et qualitative.

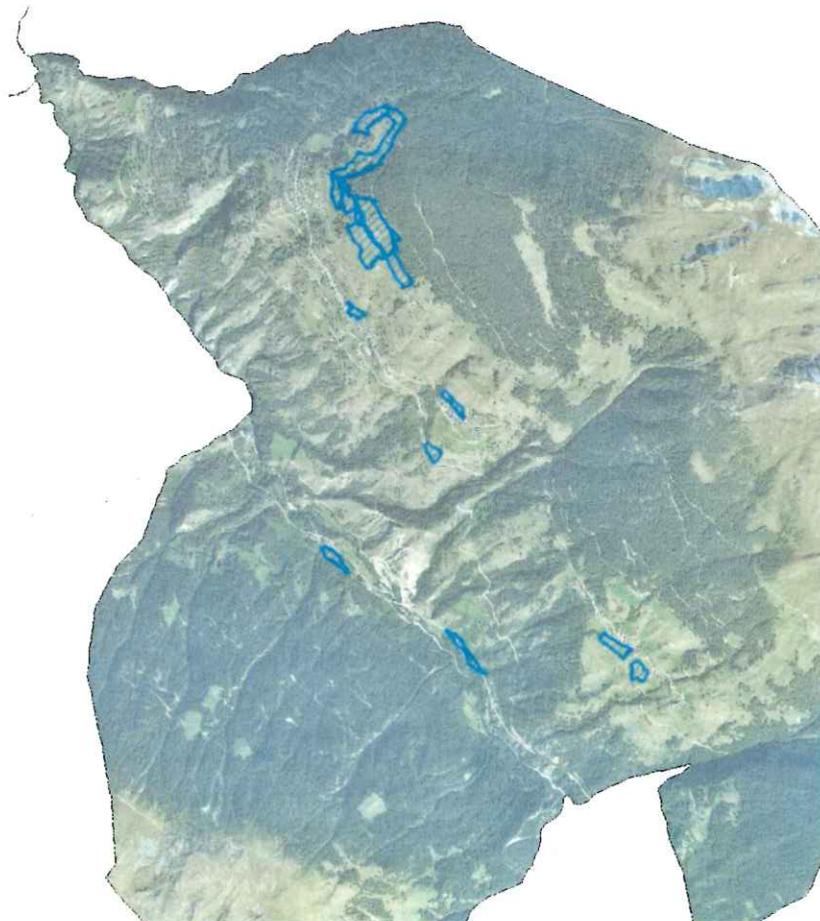


Figure 1 : Périmètres des zones réservées, en hachuré bleu, sans échelle



Les périmètres des zones réservées sont présentés en annexe au présent rapport (*cf. annexes 1 à 3*).

4. NÉCESSITÉ DE PROLONGER LES ZONES RÉSERVÉES DE COMPÉTENCE COMMUNALE

La révision globale du PAZ et du RCCZ doit définir le cadre pour les 15-30 prochaines années à venir et est un processus complexe qui prend du temps. C'est pourquoi l'art. 19 al. 2 LcAT a indiqué qu'une zone réservée peut être prolongée, pour une durée supplémentaire de 3 ans, par l'Assemblée primaire.

Ayant répondu de manière exemplaire à la sollicitation du Service du développement territorial (SDT) de décider de zones réservées pour maîtriser le développement territorial communal, le Conseil municipal de St-Martin a décidé rapidement de zones réservées. Le Conseil municipal a donc épuisé plus rapidement que d'autres Communes ses compétences en matière de zones réservées, avant d'avoir pu aboutir à l'homologation de la révision de son PAZ et de son RCCZ.

Enjeux de la révision globale du PAZ et du RCCZ

La planification territoriale s'effectue dans un monde en pleine mutation. Ces dernières années, des tendances prévisibles se sont confirmées et accélérées : l'urbanisation s'étale, les vagues de chaleur sont plus longues et plus fréquentes, la biodiversité est menacée, les pandémies se confirment et la crise énergétique se profile. A cela s'ajoute un contexte où les rapports entre individus se font de plus en plus dans l'espace virtuel (sur les réseaux sociaux), phénomène qui bouleverse toute l'organisation sociétale. La Commune de St-Martin, qui désire maintenir une haute qualité de vie sur son territoire, doit intégrer ces tendances dans sa planification afin d'y répondre de manière adaptée.

Force est de constater que le contexte actuel n'est plus le même que celui qui prévalait il y a 20 ans. Autrefois, on élaborait des PAZ prévoyant une expansion territoriale dans le but d'ouvrir et d'équiper des zones à bâtir, donc de construire. Le développement s'est fait de manière trop rapide, ayant engendré des problématiques sociales et environnementales. Actuellement, le paradigme est d'urbaniser vers l'intérieur et de ce fait utiliser les réserves de zone à bâtir de manière rationnelle, tourné vers la qualité du bâti (impact sur les espaces non construits / les vides tout comme le bâti / les pleins), tout en s'intégrant au contexte environnant. Il y a lieu de faire cohabiter les habitants, les emplois et la nature.

La recherche d'équilibre entre l'environnement social qui doit être mis en place pour garantir la qualité de vie de l'homme, la préservation de la nature et de la valeur écologique et la préservation d'un outil de travail pour permettre de conserver un équilibre économique est la base du développement durable. Cette recherche d'équilibre sous-tend le choix des thématiques spécifiques retenues comme piliers de l'élaboration du PAZ et RCCZ.

Introduire ces thématiques transversales dans la révision globale du PAZ et du RCCZ est un processus lent, qui prend du temps. Cela d'autant plus que la révision globale du PAZ et du RCCZ couvre l'ensemble des zones d'affectation, que ce soient les zones à bâtir, les zones agricoles, les zones à protéger ou encore les zones spéciales (par ex. zone d'activités sportives et récréatives).



Mise en œuvre des zones réservées

La mise en œuvre des zones réservées dans le cadre de la révision globale du PAZ est principalement de quatre ordres :

- changement d'affectation et/ou mesures de densification au sein de territoires affectés en zone à bâtir et dont la localisation est justifiée (utilisation rationnelle du territoire, densification vers l'intérieur, la bonne affectation au bon endroit, etc.) ;
- identification de périmètres à aménager pour certaines zones à bâtir nécessitant, avant toute construction, l'élaboration de mesures de planification d'ensemble pour garantir une urbanisation rationnelle (remaniement parcellaire, création d'une desserte commune, etc.) ;
- étapisation de l'urbanisation, pour gérer les réserves de zone à bâtir et répondre au surplus du dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat (gel temporaire) ;
- dézonage de portions de terrain devenues contraires à certaines bases légales ainsi qu'aux options de développement communales (par ex. éloignement aux biens et services et transports publics, etc.).

Sans prolongation par l'Assemblée primaire des zones réservées décidées par le Conseil municipal en 2020 (annulant et remplaçant celles de 2018), le Conseil municipal se retrouverait sans moyens légaux de sa compétence pour bloquer les projets sur ces territoires qui risqueraient de compromettre la mise en œuvre de la révision globale de son PAZ et RCCZ.

Afin de préserver l'intérêt public évident que représente un aménagement du territoire cohérent, le Conseil municipal de St-Martin adresse la requête à son Assemblée primaire de décider de prolonger les zones réservées au sens de l'art. 21 al. 2 LcAT, pour une durée de 3 ans, sur les secteurs déjà en zones réservées (cf. *annexes 1 à 3*). Ces zones réservées sont utilisées en tant que mesure provisionnelle et conservatoire, en prévision de l'homologation de la révision globale du PAZ et du RCCZ.

5. PÉRIMÈTRES CONCERNÉS

La demande de prolongation des zones réservées concerne l'ensemble des périmètres déjà en zone réservée (selon décision du Conseil municipal de 2020).

Les territoires concernés figurent sur 3 plans à l'échelle 1 :2'500 des zones réservées en annexe au présent rapport (cf. *annexes 1 à 3*).

Du point de vue de l'aménagement du territoire, les périmètres des zones réservées sont exactement délimités (art. 27 LAT) car ils ne s'appliquent qu'aux secteurs où la construction mettrait le plus en péril le projet de révision globale du PAZ et du RCCZ et de ce fait, ces périmètres limités respectent aussi le principe de proportionnalité en ne s'appliquant qu'aux surfaces nécessaires. Ils sont justifiés car ils s'appuient sur une stratégie de planification claire présentée à la population conformément à l'art 33. al.1 et 1 bis LcAT.

Il est à noter que ces zones réservées ne représentent qu'une partie des réserves de zones à bâtir dévolues à l'habitat et ne compromettent donc pas le développement à court terme de l'urbanisation.



6. DURÉE DES ZONES RÉSERVÉES PROLONGÉES

En vertu de l'art. 21 al. 2 de la LcAT, le Conseil municipal de St-Martin demande à l'Assemblée primaire de prolonger les zones réservées en force pour une durée de 3 ans. La décision de l'Assemblée primaire de prolonger les zones réservées doit se faire avant leur échéance au 21 février 2023 (date de la publication au BO qui fait foi). La décision de l'Assemblée primaire peut être antérieure de plusieurs semaines/mois mais la publication au BO doit se faire juste avant le 21 février 2023, afin de pouvoir bénéficier de la durée maximale autorisée par l'art. 21 LcAT. Si l'Assemblée primaire de St-Martin accepte de prolonger les zones réservées, leur durée sera ainsi valable jusqu'en juin 2026.

La durée de prolongation de ces zones réservées correspond donc dans les grandes lignes au délai imposé aux Communes par le Canton du Valais pour la mise en conformité de leurs instruments d'aménagement du territoire (PAZ, RCCZ) aux exigences de la LAT (au plus tard jusqu'au 01.05.2026 pour l'homologation de la révision globale du PAZ et du RCCZ). Elle n'est donc pas excessive.

Il est utile de préciser qu'une zone réservée ne modifie pas l'affectation des zones et qu'elle bénéficie d'un statut temporaire.

Les zones réservées prolongées seront abrogées au plus tard conjointement à l'homologation de la révision globale du PAZ et du RCCZ, qui devrait intervenir au plus tard en 2026 ou au terme du délai de 3 ans lié à cette décision de l'Assemblée primaire.

7. POSSIBILITÉS DE DÉROGATION

Les possibilités de dérogation actuelles seront toujours valables en cas de prolongation des zones réservées par l'Assemblée primaire.

Dans la zone réservée, des autorisations de construire dérogatoires pourront être accordées exceptionnellement aux projets qui n'entraveront pas la mise en œuvre des exigences de la nouvelle LAT dans le cadre de la révision globale du PAZ et du RCCZ (cf. art. 19 LcAT).

Les dérogations seront accordées d'office pour les transformations/rénovations/réaffectations et les agrandissements/extensions des constructions existantes, pour autant qu'elles respectent les bases légales en vigueur.

Les dérogations seront accordées dans les territoires largement bâtis et incertitude (selon la carte élaborée par le SDT suivant la méthode de calcul des besoins à bâtir).

Les autorisations de construire délivrées avant l'entrée en force des présentes zones réservées sont toujours valables ; des modifications de projet peuvent y être autorisées en dérogation à la zone réservée.

Afin d'éviter des frais inutiles, les propriétaires désirant construire dans les périmètres concernés par les zones réservées peuvent transmettre au service technique communal une demande préalable, afin de vérifier si une dérogation est possible ou non.

Les demandes relatives à ces projets seront publiées au bulletin officiel avec la mention « en dérogation de la zone réservée ». A l'exception des demandes concernant des projets n'ayant que très peu d'impact sur l'aménagement du territoire, elles seront traitées par le Conseil municipal qui réalisera une pesée des intérêts, sur la base d'un préavis du SDT.



8. CONCLUSION

Malgré les étapes importantes déjà franchies par la Commune de St-Martin dans le processus de révision globale du PAZ et du RCCZ, la procédure en cours prendra encore du temps avant l'homologation de ces instruments d'aménagement du territoire par le Conseil d'État. Dans l'intervalle, il est nécessaire d'éviter des développements qui pourraient rendre caduque la révision en cours notamment dans les secteurs dont l'affectation est appelée à évoluer significativement. C'est pourquoi, le Conseil municipal de St-Martin sollicite l'Assemblée primaire afin qu'elle mobilise sa compétence pour prolonger les zones réservées communales et ainsi permettre un développement maîtrisé de la Commune durant la poursuite des travaux de la révision globale du PAZ et du RCCZ.

Sion, le 23 novembre 2022

AZUR Roux & Rudaz sàrl

Sylvie Rudaz, architecte EPFL – urbaniste FSU

