

Rapport explicatif

Destinataire Population
Auteur SDT
Copie à SAJMTE
Date 1^{er} juin 2021

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

CONTEXTE

Le 21 juin 2016, la commune de Chamoson 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 l'ensemble de la « zone chalets » des secteurs de Pathier, Mayens-de-Chamoson, Vérines, Némiaz et Châtelard. 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°27 du 1^{er} juillet 2016.

Par la décision de l'Assemblée primaire du 11 juin 2018, ces zones réservées ont été prolongées pour une durée de 3 ans, sans modification de leurs périmètres (publication au BO n°25 du 22 juin 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 Chamoson.

La zone réservée actuellement en vigueur sur les secteurs de Pathier, Mayens-de-Chamoson, Vérines, Némiaz et Châtelard arrivera à échéance le 22 juin 2021. Désormais, la commune de Chamoson 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.



La commune de Chamoson a considérablement avancé dans le processus de révision globale de son plan d'affectation de zones (PAZ) et de son règlement communal des constructions et des zones (RCCZ). En effet, le conseil municipal a validé son projet de périmètre d'urbanisation le 17 décembre 2019 et l'information publique (art. 33 al. 1^{bis} LcAT) sur l'avant-projet de révision globale du PAZ et du RCCZ a été publiée au bulletin officiel (BO) n°21 du 24 mai 2019. La commune s'apprête désormais à déposer le projet au Service du développement territorial (SDT) pour avis de principe, conformément à l'art. 33 al. 3 LcAT.

Malgré tout, l'aboutissement de cette procédure nécessitera encore du temps. 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 que rien n'y soit entrepris qui puisse entraver l'adaptation du du PAZ et du RCCZ aux nouvelles exigences de la LAT, notamment en termes de redimensionnement de la zone à bâtir (art. 8a et 15 LAT).

Aussi, par son courrier et son rapport du 23 avril 2021 (*ANN_LET_CE_CHN_Zone réservée cantonale_demande_23042021*) la commune de Chamoson a adressé la requête au Conseil d'Etat de décréter une zone réservée cantonale au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT, pour une durée de 5 ans, sur la zone chalets et la zone faible densité de montagne.

Après réception de cette requête, et en réponse à la demande du SDT, une version actualisée du rapport de la commune (*ANN_RAP_CHN_Zone réservée cantonale_11052021*) et du plan (*ANN_PLAN_CHN_Zone réservée cantonale_11052021*) nous a été transmise par la commune en date du 25 mai 2021.

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).

JUSTIFICATION DU BESOIN ET BUT POURSUIVI

La délimitation des zones réservées communales poursuivait deux buts distincts, à savoir : la nécessité de modifier l'affectation de la zone chalets et les règles de construction y relatives et celle de permettre une mise en œuvre des nouvelles exigences de la LAT de manière rationnelle. Si le premier but a été atteint le 5 septembre 2018 par l'homologation de la modification partielle du PAZ et du RCCZ modifiant l'affectation d'une partie de la zone chalets au profit de la nouvelle zone faible densité de montagne régie par l'art. 84bis, le second ne le sera que lors de l'aboutissement de la procédure de révision globale du PAZ et du RCCZ initiée par la commune.

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 Chamoson 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 51.1 ha pour un besoin théorique de l'ordre de 20.5 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 principale qui doit être appliquée par la commune est une stratégie de régulation consistant en la mise en œuvre de mesures 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, si nécessaire, de l'adaptation de son PAZ, dans

les cinq ans à dater de la délimitation de son projet de PU ou avant l'échéance des zones réservées dont la durée est, si nécessaire, prolongée.

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 Chamoson lors des publications aux bulletins officiels des 1^{er} juillet 2016 et 22 juin 2018 (prolongation par l'Assemblée primaire).

La délimitation précise de la zone réservée figure sur le plan au 1:5'000 daté du 11 mai 2021 et signé par les autorités communales. Elle s'applique à l'ensemble de la zone chalets et de la zone faible densité de montagne homologuée par le Conseil d'Etat le 5 septembre 2018 et concerne les lieux-dits Pathier, les Mayens de Chamoson, les Vérines, Némiaz et Châtelard.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, le périmètre de la zone réservée est pertinent, cohérent et exactement délimité (art. 27 LAT). Il concerne l'ensemble de la zone chalets et de la zone faible densité de montagne, 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 et du RCCZ, est justifiée pour autant qu'elle repose sur une stratégie claire. Dans le cas présent, la stratégie principale de la commune de Chamoson vise à mettre un terme à l'étalement urbain en redimensionnant la zone à bâtir d'une part et en exploitant le potentiel de développement vers l'intérieur d'autre part. Elle a également pour objectif de redéfinir les fonctions principales des localités en assignant la majeure partie des villages de plaine et du coteau à de la résidence primaire et en renforçant la composante touristique des Mayens-de-Chamoson. Conformément à l'art 33 al. 1 et 1bis LcAT, la population a été informée de cette stratégie et a pu prendre connaissance des options communales de développement en matière de paysage, de mobilité, d'économie et d'urbanisation par le biais de l'information publique du 24 mai 2019.

Comme précisé dans son rapport de mai 2021, la commune de Chamoson 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 RCCZ dictée par les articles 33 et suivants de la LcAT. Il convient ici de préciser que si le PAZ et le RCCZ révisés devaient entrer en force avant l'échéance de la zone réservée cantonale, celle-ci deviendrait caduque.

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 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 Chamoson 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 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 Chamoson a entamé les démarches exigées par la fiche C.1 du PDc. Elle a publié l'information publique (art. 33 al.1 e 1bis LcAT) de son avant-projet de PAZ et de RCCZ en date du 24 mai 2019 et a soumis son projet de périmètre d'urbanisation au SDT en décembre 2019. 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 RCCZ.

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 respecté.

En ce qui concerne l'étendue de la zone réservée sur la Commune de Chamoson, le périmètre apparaît clair, cohérent 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.

REGLES

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/RCCZ conformément au droit fédéral LAT) et au PDc.

La commune de Chamoson 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 les rapports explicatifs 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 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 du dossier de zone réservée cantonale auprès du Service du développement territorial (SDT), sur rendez-vous, ou auprès du greffe de la Commune de Chamoson, durant les heures d'ouverture. Par ailleurs, le dossier est également consultable sur le site internet du SDT (<https://www.vs.ch/web/sdt>) ou sur celui de la commune de Chamoson (<https://www.chamoson.net/commune/divers.html>).

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


Nicolas Mettan
Chef de service

