



## Rapport explicatif

Destinataire Population  
Auteur SDT  
Copie à SAJMTE  
Date 16 mars 2022

### ZONE RESERVEE CANTONALE (art. 21 al. 3 LCAT)

Sur secteur « Plan des Vignes » - COMMUNE DE VETROZ

#### CONTEXTE

Le 27 avril 2017, la commune de Vétroz a décidé de déclarer une zone réservée communale 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). Cette zone réservée concernait le secteur « Plan des Vignes », en bordure de la route cantonale. Selon le plan d'affectation de zones (PAZ) de la commune de Vétroz, homologué par le Conseil d'Etat le 29 juin 1994, le périmètre de la zone réservée est sis en zone résidentielle 0.30. La création de cette zone réservée, dont la durée était fixée à 2 ans, a été rendue notoire par publication au bulletin officiel (BO) n°18 du 05 mai 2017.

Par décision du Conseil général du 25 mars 2019, cette zone réservée a été prolongée pour une durée de 3 ans, sans modification du périmètre (publication au BO n°14 du 05 avril 2019). Cette dernière décision n'a pas soulevé d'oppositions.

Depuis la déclaration de la zone réservée communale et sa prolongation, le contexte juridique 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 le respect des exigences des art. 8a et 15 LAT.
- > Le plan directeur cantonal (PDC) a été approuvé par le Conseil Fédéral en date du 1<sup>er</sup> 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 afin qu'elles se mettent en conformité avec les nouvelles exigences légales en matière d'aménagement du territoire.

La zone réservée actuellement en vigueur sur le périmètre « Plan des Vignes » arrivera à échéance le 5 avril 2022. Désormais, la commune de Vétroz 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 mentionné dans son courrier, la commune a poursuivi ses travaux de révision de son PAZ et de son règlement communal des constructions et des zones (RCCZ). En outre, la commune a également adopté 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 apporte ainsi la preuve de 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.

Bien que la commune de Vétroz ait poursuivi sans interruption ses efforts dans 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 modifiée demeure absolument nécessaire afin de garantir qu'aucun projet de construction ne puisse entraver ou compromettre l'adaptation du PAZ et du RCCZ 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 le mitage du territoire ne vienne atteindre le secteur « Plan des Vignes » encore vierge de construction durant ce processus de révision du PAZ et RCCZ.

Aussi, par son courrier du 2 mars 2022 (*ANN\_LET\_CNE\_VET\_ZRC\_Plan des Vignes demande CE\_02032022*) et son rapport du 10 mars 2022 (*ANN\_RAP\_VET\_ZRC\_Plan des Vignes\_10032022*) la commune de Vétroz a adressé formellement 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 le secteur « Plan des Vignes ».

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 qui habilite le Conseil d'Etat à prononcer une telle mesure dans le but de garantir le respect 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

Selon le rapport communal du 10 mars 2022, le but de la délimitation de la zone réservée communale était fondé sur le fait que « *le secteur Plan des Vignes est un secteur stratégique dans les réflexions communales en matière de développement territorial. La Commune veut préserver le paysage harmonieux du coteau non construit. [...]. La zone concernée se situe au milieu de la zone agricole protégée (vignoble du coteau) qu'il convient de préserver. L'aspect de l'équipement en services et accès de cette zone (actuellement non équipée) est également un argument à prendre en compte* ». Ces objectifs ne pourront être réalisés qu'après l'aboutissement de la procédure de révision globale du PAZ et du RCCZ initiée par la commune de Vétroz.

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 Vétroz est classée en catégorie A selon l'annexe de la fiche de coordination C.1 « Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat » du PDC. Afin de garantir une occupation adéquate du sol, les communes avec une forte demande en terrains à bâtir, en particulier dans la plaine du Rhône doivent principalement agir sur l'emprise au sol qui pourra être minimisée au travers d'une urbanisation compacte et développée vers l'intérieur (concentration du milieu bâti). Dans cette perspective, les communes sont invitées à déterminer leurs options de développement territorial, sous forme notamment d'un projet de périmètre d'urbanisation (PU), en tenant en compte, entre autres, des changements d'affectation des zones dont l'emplacement est inadéquat. Par conséquent, la stratégie adoptée par la commune est pertinente puisqu'elle met en œuvre les mesures de planification utiles et nécessaires permettant d'éviter précisément le mitage du territoire.

Dans ce contexte et conformément à la marche à suivre énoncée dans la fiche C.1, la commune a pour mission 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 compter 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 Vétroz lors des publications aux bulletins officiels des 5 mai 2017 et 5 avril 2019 (prolongation par le Conseil général).

Selon le rapport communal du 10 mars 2022, le périmètre de la zone réservée concerne environ 8000m<sup>2</sup> de surfaces sises en zone à bâtir dévolues à l'habitat, soit la zone résidentielle 0.30.

« Le secteur « Plan des Vignes » est situé en bordure immédiate de la route cantonale T9 entre le centre de Vétroz et Magnot, à la hauteur du secteur La Millière sur le territoire de la Commune de Vétroz. À ce jour, ce secteur ne comporte aucune construction » (Rapport communal, 10.03.2022).

La délimitation exacte des périmètres de la zone réservée figure en bonne et due forme sur le plan du 09 mars 2022 déposé à l'enquête publique. Le rapport justificatif démontre que la commune a procédé à un examen approfondi du périmètre mis en zone réservée. Il résulte de cette analyse détaillée 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 d'un secteur affecté à la réalisation de villas individuelles pour lequel une poursuite du développement pourrait aggraver considérablement le mitage du territoire à cet endroit.

Comme mentionné dans son courrier, la commune de Vétroz demande que la zone réservée cantonale puisse être 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. Dans l'hypothèse où le PAZ et le RCCZ 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 Ia 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. 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).

Comme expliqué précédemment, une occupation adéquate et mesurée du sol (art. 1 LAT) ne peut être assurée qu'au moyen d'une urbanisation compacte et développée vers l'intérieur (fiche C.1 du PDc) qui minimise l'emprise au sol des futures constructions. Cette exigence de concentration du milieu bâti vaut d'autant plus pour les communes avec une forte demande en terrains à bâtir, en particulier dans la plaine du Rhône. Dans cette perspective, il est attendu des communes qu'elles déterminent leurs options de développement territorial en tenant en compte, entre autres, des changements d'affectation des zones dont l'emplacement est inadéquat. Par conséquent, la stratégie adoptée par la commune de Vétroz est pertinente puisqu'elle met en œuvre les mesures de planification utiles et nécessaires permettant d'éviter le mitage du territoire.

Enfin, la commune de Vétroz a entamé les démarches exigées par la fiche C.1 du PDc. Elle a transmis son projet de périmètre d'urbanisation (PU) au SDT pour analyse en septembre 2020. La délimitation d'une zone réservée sur le secteur concerné s'inscrit dans la continuité et en cohérence avec la réflexion en cours pour la révision globale du PAZ et du RCCZ.

### 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 le secteur 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 dans le secteur « Plan des Vignes » sur la Commune de Vétroz, 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, « 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 de la zone réservée 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 RCCZ conformément au droit fédéral (LAT) et au PDc.

La commune de Vétroz demeure toutefois compétente pour l'octroi des autorisations de construire, dites « dérogatoires » au sein de la zone à bâtir. De manière générale, dans l'examen préalable à la délivrance de ces autorisations exceptionnelles, les règles relatives aux zones réservées définies par la Commune doivent prévaloir pour juger 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).

Pour ce secteur mis en zone réservée, l'intention de la Commune est clairement exprimée de vouloir « sortir la zone « Plan des Vignes » de la zone à construire ». Compte tenu de ce dézonage en perspective, aucune construction ne devrait être autorisée. Si toutefois, les intentions de la Commune devaient évoluer dans le cadre de la révision globale du PAZ et du RCCZ en cours d'élaboration, la commune devra solliciter au préalable un préavis du Service du développement territorial avant d'accorder un permis de construire dérogatoire pour peu que les conditions relatives à l'admissibilité du projet au regard de la révision future du PAZ le permettent.

## 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 à l'enquête publique (30 jours), les personnes intéressées pourront prendre connaissance du dossier de zone réservée cantonale auprès du SDT, sur rendez-vous, ou auprès de l'administration communale de Vétroz 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/consultations-publiques>).

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

Dans la mesure où la zone réservée cantonale entre en 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 à l'intérêt public poursuivi qu'elle soit paralysée jusqu'à droit connu d'un éventuel recours. 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 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 RCCZ, démarches qui s'inscrivent dans l'obligation de mise en conformité avec les exigences de la LAT. Ces motifs apparaissent donc justifiés pour lever l'effet suspensif au sens de l'art. 51 al. 2 LPJA.

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

**Nicolas Mettan**  
Chef de service