

COMMUNE DE
ST-MARTIN



ZONES RÉSERVÉES CANTONALES

REQUÊTE FORMELLE AU CONSEIL D'ÉTAT

RAPPORT EXPLICATIF

Version du 25 septembre 2025

Décision du Conseil municipal en date du : 30 SEP. 2025

Le Président :



Le Secrétaire :



AZUR Roux & Rudaz sàrl | 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 COMMUNALES	4
4.	STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE ET NECESSITE DE ZONES RESERVEES CANTONALES	5
5.	PERIMETRE DES ZONES RESERVEES CANTONALES	6
6.	DUREE DES ZONES RESERVEES CANTONALES	7
7.	EFFETS DES ZONES RESERVEES CANTONALES ET POSSIBILITE DE DEROGATION	8
8.	CONCLUSION	8

ANNEXE

Annexe 1 Plan des zones réservées cantonales, échelle 1 :5'000

ABREVIATIONS

BO	bulletin officiel
LAT	loi sur l'aménagement du territoire
LcAT	loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
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



1. BUT DU RAPPORT

Le plan d'affectation des zones (PAZ) et le règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) de la Commune de St-Martin ont été homologués par le Conseil d'Etat le 19 mai 1999, soit il y a plus de 26 ans et doivent être revus conformément à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

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 a déclaré certains périmètres en zone réservée en mars 2018 avec une nouvelle décision en 2020 et l'Assemblée primaire les a prolongées, avec une échéance au 17 février 2026. Ayant épuisé ses compétences en matière de zones réservées (art. 19 LcAT) et n'ayant pas encore abouti à l'homologation d'un PAZ et un RCCZ révisés, la Commune de St-Martin sollicite le Conseil d'Etat afin qu'il mobilise sa compétence subsidiaire pour édicter des zones réservées cantonales sur ces périmètres (art. 36 LAT, art. 21 al. 3 LcAT).

Le présent rapport justificatif s'adresse donc à l'autorité compétente. Il justifie le besoin de déclarer des zones réservées cantonales, au sens de l'art. 21 LcAT sur certains territoires définis de la Commune de St-Martin pour permettre un développement maîtrisé de la Commune qui tienne 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 révision 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 comme en témoigne la publication au Bulletin officiel (BO) du 11 octobre 2023 de l'information publique (art. 33 al. 1bis LcAT) sur l'avant-projet de révision globale du PAZ et du RCCZ.

Conformément à l'art. 33 al. 3 LcAT, la Commune de St-Martin a déposé le projet de révision globale de son PAZ et de son RCCZ pour avis de principe auprès du Service du département territorial (SDT) en septembre 2025. La Commune est actuellement dans l'attente du retour des préavis des services cantonaux.



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 COMMUNALES

Lorsqu'elles doivent modifier ou réviser leurs PAZ et RCCZ, les Communes peuvent prévoir des zones réservées au sens de l'art. 27 de la LAT et 19 de la LcAT sur des territoires exactement délimités. Ces zones réservées, selon les dispositions de l'art. 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 dévolue à l'habitat (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.

3.1 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 du RCCZ, et faisant face de plusieurs demandes d'autorisation de construire dans des emplacements non judicieux, le Conseil municipal de St-Martin a rapidement décidé de zones réservées, soit le 8 mars 2018 (publication au BO du 30 mars 2018).

Les périmètres en zone réservée sont concernés non seulement par le dézonage, mais également par des changements d'affectation prévisibles.

3.2 NOUVELLE DÉCISION DE ZONES RÉSERVÉES PAR LE CONSEIL MUNICIPAL EN 2020 ET PROLONGATION PAR L'ASSEMBLÉE PRIMAIRE EN 2023

Depuis la première décision des zones réservées par le Conseil municipal en mars 2018, le contexte de l'aménagement du territoire cantonal 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 leur 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), nouvelle décision 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 étaient valables pour une durée de 3 ans, soit jusqu'au 21 février 2023 (date de publication du BO).

La révision globale du PAZ et du RCCZ n'ayant pas encore été finalisée en 2023, l'Assemblée primaire du 13 décembre 2022 a accepté de prolonger ces zones réservées pour une durée de trois ans (publication de la décision dans le Bulletin officiel du 17 février 2023).

La zone réservée prolongée par l'Assemblée primaire arrive à échéance le 17 février 2026, laissant la Commune de St-Martin 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 de son RCCZ.

C'est pourquoi le Conseil municipal de Saint-Martin dépose la présente requête d'instauration de zones réservées cantonales sur les périmètres en force ayant été prolongés par l'Assemblée primaire en 2023.

4. STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE ET NÉCESSITÉ DE ZONES RÉSERVÉES CANTONALES

S'appuyant sur ces options communales de développement, la Commune de St-Martin a élaboré un projet de révision globale du PAZ et du RCCZ. Ce projet intègre des mesures de planification qui touchent les périmètres des zones réservées décidées par le Conseil municipal en 2018 puis en 2020 et prolongées par l'Assemblée primaire en 2023.

Ces mesures de planification sont 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.) ;
- > étagissement 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.).

Le projet de révision globale du PAZ et du RCCZ identifie donc plusieurs secteurs dans lesquels il ne faudrait pas permettre la construction avant l'aboutissement de la procédure d'homologation, car ces nouveaux développements mettraient à mal la planification envisagée. Il identifie aussi d'autres secteurs dont l'affectation ou la densité devraient changer et permettre de nouvelles constructions dans ces secteurs qui ne seraient pas en adéquation avec ces nouvelles prescriptions nuirait à l'image d'ensemble de la zone à bâtir communale.

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 globale de son PAZ et de son RCCZ.

Sans décision par le Conseil d'Etat de zones réservées cantonales sur les secteurs concernés par la zone réservée communale valable jusqu'en février 2026, 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 de son RCCZ.

Afin de préserver l'intérêt public évident que représente un aménagement du territoire cohérent qui réponde à ces buts (*voir chapitre suivant*), la Commune de St-Martin adresse la requête au Conseil d'Etat de décider de zones réservées cantonales au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT, pour une durée maximale de deux ans, sur certains secteurs de son territoire communal jugés stratégiques pour le développement d'une urbanisation de qualité. Ces zones réservées seront utilisées en tant que mesure provisionnelle et conservatoire, en prévision de l'homologation de la révision globale du PAZ et du RCCZ.

5. PÉRIMÈTRE DES ZONES RÉSERVÉES CANTONALES

Le périmètre des zones réservées cantonales proposé par la Commune de St-Martin correspond aux périmètres déjà décidés en zone réservée lors des publications officielles parues le 20 mars 2018 et 21 février 2020 et prolongées par l'Assemblée primaire en 2023 (BO du 17 février 2023). Il ne comprend pas de nouveaux périmètres, ni n'intègre le périmètre de la zone réservée au lieu-dit « Vauty », décidée par le Conseil municipal en 2023 (publication au BO du 17.03.2023).

Ces zones réservées cantonales totalisent une surface de quelque 26 ha, répartie sur l'ensemble du territoire communal.

Les territoires concernés figurent sur le plan à l'échelle 1 :5000 des zones réservées cantonales en annexe au présent rapport.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, les périmètres des zones réservées cantonales 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.

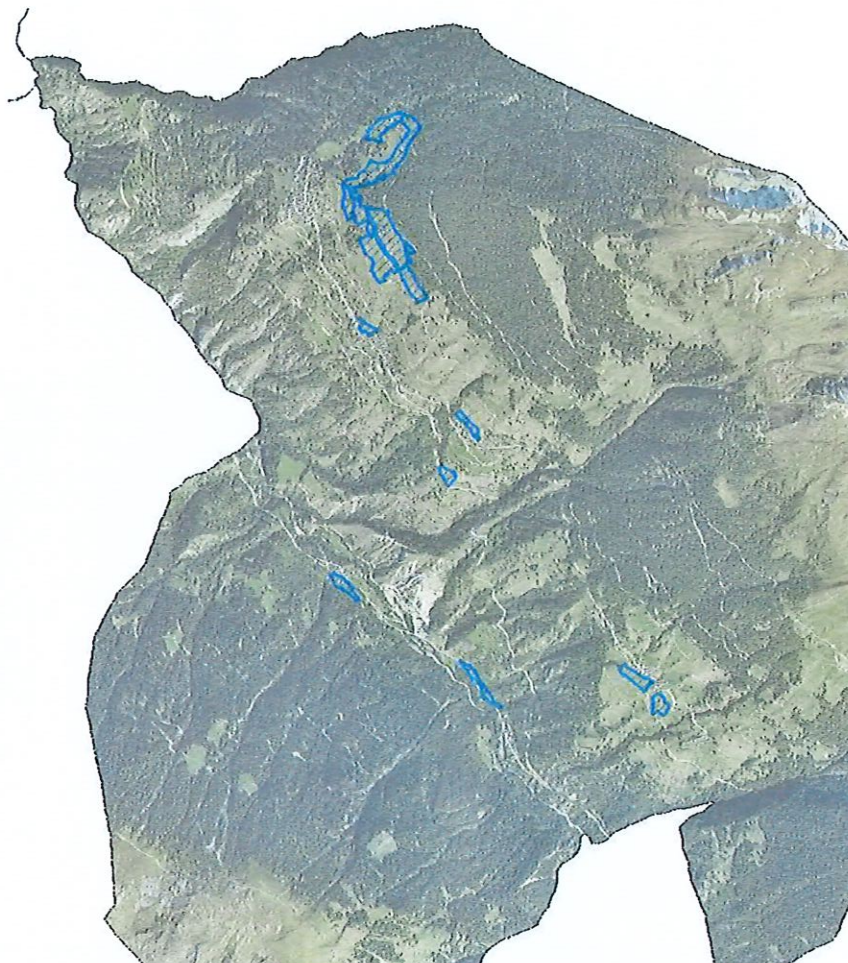


Figure 1 : Périmètres des zones réservées, en hachuré bleu, sans échelle

6. DURÉE DES ZONES RÉSERVÉES CANTONALES

En vertu de l'art. 21 al. 3 de la LcAT, le Conseil municipal de St-Martin demande au Conseil d'Etat que la zone réservée cantonale soit décidée pour deux ans. Cela n'est pas la durée maximale prévue par l'art. 21 al. 3) LcAT afin de ne pas avoir une durée effective des zones réservées supérieure à 10 ans, ce qui serait considéré comme une restriction grave à la propriété.

La durée de ces zones réservées correspond donc dans les grandes lignes au délai imposé aux Communes par le Canton du Valais dans sa loi sur les constructions (art. T1-1) pour la mise en conformité aux exigences de la LAT de leurs instruments d'aménagement du territoire (PAZ, RCCZ). En effet, les RCCZ doivent être adaptés d'ici au 31 décembre 2029. La durée de ces zones réservées cantonales 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.

Si elles sont acceptées par le Conseil d'Etat, les présentes zones réservées cantonales seront abrogées au plus tard conjointement à l'homologation de la révision globale du PAZ et du RCCZ.



7. EFFETS DES ZONES RÉSERVÉES CANTONALES ET POSSIBILITÉ DE DÉROGATION

Conformément aux directives ressortant de l'art. 27 LAT, *à l'intérieur de ces zones réservées cantonales, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver la révision globale du PAZ et du RCCZ en cours.*

Dans les présentes zones réservées cantonales, des autorisations de construire dérogatoires pourront être accordées exceptionnellement pour des nouvelles constructions 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 (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.

Le Conseil municipal n'entrera pas en matière pour les demandes d'autorisation de construire pour les nouvelles constructions qui ne correspondent pas à la vision territoriale communale définie dans le cadre de la révision globale du PAZ et du RCCZ en cours.

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 projets dérogatoires seront publiés au bulletin officiel avec la mention « en dérogation aux zones réservées cantonales ». 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, sur la base d'un préavis du Service du développement territorial (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 le Conseil d'Etat afin qu'il mobilise sa compétence pour décider des zones réservées cantonales 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 25 septembre 2025

AZUR Roux & Rudaz sàrl

Sylvie Rudaz, architecte EPFL – urbaniste FSU

Magali Moreillon, architecte EPFL – urbaniste

