



COMMUNE D'ÉVOLÈNE
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

PROLONGATION DES ZONES RÉSERVÉES DE 2019 PAR L'ASSEMBLÉE PRIMAIRE

SELON ART. 19 ALINEA 2 LCAT

RAPPORT EXPLICATIF

SION, LE 17 MAI 2024

Décision de l'Assemblée primaire, en date du :

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	4
4.	NECESSITE DE PROLONGER LES ZONES RESERVEES DE COMPETENCE COMMUNALE	7
5.	PERIMETRE DES ZONES RESERVEES PROLONGEABLES	8
6.	DUREE DES ZONES RESERVEES PROLONGEES	9
7.	POSSIBILITES DE DEROGATION	9
8.	CONCLUSION	10

ANNEXES

Annexe 1 plans des zones réservées, échelle 1 :2'500, août 2019

- > Evolène / La Villette – Lanna
- > La Tour – Villa – La Sage
- > Les Haudères – la Forclaz
- > La Gouille – Satarma
- > La Monta – Arolla

Annexe 2 rapport des zones réservées, 29 août 2019

Annexe 3 fiches synoptiques, par périmètre, 22 août 2019

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
SIT	système d'information 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 d'Evolène ont été homologués par le Conseil d'Etat en 2007 et 2009 (carte des dangers), soit il y a 15 ans, ce qui correspond à 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. De plus, le Plan directeur cantonal (PDC) fixe un délai aux Communes de 7 ans maximum suite à l'entrée en vigueur du PDC pour faire homologuer leur révision globale du PAZ et RCCZ, soit jusqu'en mai 2026.

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 d'Evolène a décidé de zones réservées en 2019, mais leur durée de validité arrivant à échéance au 6 septembre 2024 et n'ayant pas encore abouti à l'homologation d'un PAZ et un RCCZ révisés, le Conseil municipal d'Evolène sollicite l'Assemblée primaire afin qu'elle mobilise sa compétence pour prolonger la durée de ladite zone réservée (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 (*cf. annexes*), 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 d'Evolène 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 juin 2021 ;
- > son projet de périmètre d'urbanisation (PU), validé par le Conseil municipal en juin 2021.

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

La population vient d'être informée en mai 2024 sur l'état d'avancement des réflexions territoriales communales, au niveau stratégique principalement, lors d'une information publique (art. 33 al. 1bis LcAT) selon publication au bulletin officiel (BO) du 6 mai 2024 et soirée d'information citoyenne qui s'est déroulée le 17 mai 2024. La population a eu l'opportunité de proposer des observations qui, pour celles qui seront jugées pertinentes et d'intérêt public, seront intégrées à l'avant-projet de révision globale du PAZ et du RCCZ.



Les dispositions réglementaires applicables aux différentes affectations définies sur le PAZ sont en cours de finalisation.

Pour la procédure à suivre, cet avant-projet de PAZ et RCCZ sera 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 2024 et devrait durer au minimum six mois.

Ce n'est qu'une fois le retour de l'avis de principe reçu et ayant apporté les compléments et adaptations demandées par les services de l'Etat que la Commune d'Evolène 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 dévolue à l'habitat (selon PAZ et RCCZ en vigueur, démographie et emplois).

La Commune d'Evolène y est classée en catégorie C (la superficie de ses 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 2019

Afin de stopper les constructions 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 d'Evolène a décidé en date du 2 septembre 2019 (publication au BO du 6 septembre 2019) de zones réservées sur certaines portions du territoire communal.

Pour rappel, le Plan directeur cantonal (PDC), à la fiche C.1 Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat, donne un délai aux Communes nettement surdimensionnées (catégorie C) de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur du PDC, pour décider de zones réservées sur les surfaces dépassant les besoins pour les 15 prochaines années. La Commune d'Evolène a donc été contrainte de définir des zones réservées.

Périmètre des zones réservées

Les zones réservées concernent 53 périmètres localisés et représentent une surface totale de 116.9 hectares. La surface totale de zones réservées est volontairement supérieure au surplus de zone à bâtir dévolues à l'habitat défini par le SDT dans le Plan directeur cantonal en vigueur



(68.4 ha), 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 et 3*) et sont également consultables sur le système d'information territorial (SIT) de la Commune.



Critères de délimitation des zones réservées

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

- > un volet stratégique, basé sur les options de développement communales, relatives aux différents domaines liés à l'aménagement du territoire (urbanisme, attractivité résidentielle, attractivité économique, mobilité, nature et paysage) ;
- > un volet technique, où le territoire communal a été passé au crible de critères objectifs (déneigement, morphologie du parcellaire, éloignement de l'équipement, pente, zone de danger, éloignement aux zones urbanisées, etc.).

Le croisement de ces données à la fois quantitatives et qualitatives a permis de délimiter les différents périmètres des zones réservées de manière la plus objective possible.

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 d'Evolène 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, 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 constante de projets d'autorisation de construire dans ces réserves, le Conseil municipal a donc décidé de déclarer des zones réservées en 2019.

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.

En résumé, les zones réservées décidées par le Conseil municipal en 2019 :

- > sont nécessaires, car la Commune est surdimensionnée (68.4 ha selon calcul du SDT de mai 2019) et doit dézoner et bloquer à l'urbanisation à court terme (0-15 ans) en conformité avec la LAT qui impose aux Communes de stopper l'étalement des constructions (densification vers l'intérieur) ;



- > ses buts sont de donner le temps à la Commune de réviser globalement ses PAZ et RCCZ pour les mettre en conformité avec les exigences de la LAT et poursuivre le développement harmonieux de la Commune (qualité de vie, intégration paysagère, etc.) ;
- > leur durée n'est pas jugée excessive car elle correspond aux durées définies par l'art. 19 al. 2 de la LcAT.

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 d'Evolène a décidé rapidement de zones réservées. Le Conseil municipal a donc épuisé plus rapidement que d'autres Communes ses compétences concernant ces 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 d'Evolène, 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, les nouvelles résidences secondaires ne sont plus possibles et Evolène doit dézoner. 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 de domaine skiable).

Mise en œuvre des zones réservées

La mise en œuvre des zones réservées décidées par le Conseil municipal en 2019 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.) ;
- > étaipisation 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.).

La zone réservée est une mesure qui permet de bloquer les projets qui contreviendraient à ces mises en œuvre dans la révision globale du PAZ et RCCZ. Le Conseil municipal doit mettre en œuvre la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) qui impose aux Communes surdimensionnées de réduire leurs zones à bâtir. Le Plan directeur cantonal (PDC) impose aux Communes surdimensionnées de décider de zones réservées pour bloquer ces surfaces et ne pas prendre le risque de compromettre la révision globale du PAZ et RCCZ. Sans prolongation par l'Assemblée primaire des zones réservées décidées par le Conseil municipal en 2019, le Conseil municipal se retrouverait sans moyens légaux de sa compétence pour bloquer les projets sur les territoires qui risqueraient de compromettre la mise en œuvre de la révision globale de son PAZ et son RCCZ. Sans prolongation des zones réservées par l'Assemblée primaire, la Commune prend le risque de ne plus maîtriser son territoire et d'avoir certains projets refusés par les autorités supérieures (Canton, Confédération).

Afin de préserver l'intérêt public évident que représente un aménagement du territoire cohérent, le Conseil municipal d'Evolène adresse la requête à son Assemblée primaire de décider de prolonger les zones réservées (*cf. annexes*) au sens de l'art. 21 al. 2 LcAT, pour une durée de 3 ans. 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. PÉRIMÈTRE DES ZONES RÉSERVÉES PROLONGEABLES

La demande de prolongation des zones réservées concerne l'ensemble des périmètres déjà en zone réservée (selon décision du Conseil municipal de 2019).

Les territoires concernés figurent sur les plans à l'échelle 1 :2'500 des zones réservées (*cf. annexe 1*) et fiches synoptiques, par périmètre (*cf. annexe 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 qui vient d'être présentée à la population conformément à l'art 33. al.1 et 1 bis LcAT (information publique).

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. De plus, des dérogations sont possibles et ont été effectuées pour plusieurs projets de construction depuis 2019 (cf. chapitre 7).

6. DURÉE DES ZONES RÉSERVÉES PROLONGÉES

En vertu de l'art. 21 al. 2 de la LcAT, le Conseil municipal d'Evolène 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 la zone réservée doit se faire avant son échéance au 6 septembre 2024 (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 6 septembre 2024, afin de pouvoir bénéficier de la durée maximale autorisée par l'art. 21 LcAT. Si l'Assemblée primaire d'Evolène du 19 juin 2024 accepte de prolonger les zones réservées en force, leur durée sera ainsi valable jusqu'en septembre 2027.

La durée de prolongation de ce cette zone réservée 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. 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.

La zone réservée prolongée sera abrogée au plus tard conjointement à l'homologation de la révision globale du PAZ et du RCCZ.

7. POSSIBILITÉS DE DÉROGATION

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

Dans les zones réservées, des autorisations de construire dérogatoires peuvent être accordées aux projets qui n'entraveront pas la mise en œuvre des exigences de la nouvelle LAT.

Une évaluation est effectuée pour chaque projet. Elle se base sur

- > les options de territoire communales (volet stratégique) ;
- > les critères techniques (dénéigement, morphologie du parcellaire, éloignement de l'équipement, pente, zone de danger, éloignement aux zones urbanisées, etc.) ;



- > le caractère largement bâti de la zone, en fonction de la carte définissant les territoires construits et non construits (méthode des buffers appliquée par le SDT) appelée « analyse des zones à bâtir, calcul des réserves », carte réactualisée périodiquement) ;
- > sur l'état d'avancement des réflexions territoriales effectuées dans le cadre de la révision globale du PAZ et RCCZ en cours d'élaboration.

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

Les dérogations sont accordées dans les territoires largement bâtis et incertitude (selon la carte de la méthode des buffers du SDT). Les projets situés dans les territoires non largement bâtis au sein de ces périmètres ne pourront être autorisés qu'exceptionnellement, de cas en cas, sur les territoires que la Commune a défini comme territoires à enjeux dans ses options de développement.

Afin d'éviter des frais inutiles, les propriétaires désirant construire dans la zone réservée 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 sont publiées au bulletin officiel avec la mention « en dérogation à la zone réservée ».

8. CONCLUSION

Malgré les étapes importantes déjà franchies par la Commune d'Evolène 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 d'Evolène sollicite l'Assemblée primaire afin qu'elle mobilise sa compétence pour prolonger les zones réservées décidées par le Conseil municipal en septembre 2019 et ainsi permettre un développement maîtrisé de la Commune durant la poursuite des travaux de la révision globale du PAZ et du RCCZ d'ici à son homologation.

Sion, le 17 mai 2024

AZUR Roux & Rudaz sàrl

Sylvie Rudaz, architecte EPFL – urbaniste FSU

