

Commune d'Evolène



ZONES RESERVEES

Table des matières

1. Introduction	3
2. Contexte et buts des zones réservées	3
2.1 Le contexte large et la situation de la commune d'Evolène	3
2.2 Equipement des terrains	4
2.3 Déposes de demandes d'autorisation de construire	5
2.4 Conséquences financières du mitage et de l'étalement des constructions	5
2.5 Conformité des zones réservées aux bases légales	5
3. Périmètre des zones réservées	6
4. Dérogations et durée des zones réservées	8
4.1 Dérogation aux zones réservées	8
4.2 Durée de la mesure	8
5. Conclusion	9

1. Introduction

Ce rapport présente la nécessité pour la commune d'Evolène de définir des zones réservées afin de permettre une mise en œuvre des nouvelles exigences de la LAT. En effet, la mesure visant à délimiter des zones réservées est prise en vue de procéder à la révision globale de plan d'affectation des zones (PAZ) et du règlement communal des constructions et des zones (RCCZ), afin de mettre ces instruments en conformité avec la LAT révisée.

2. Contexte et buts des zones réservées

2.1 Le contexte large et la situation de la commune d'Evolène

En juin 2014, le Service du développement territorial (SDT) a adressé aux différentes Communes une correspondance présentant le nouveau contexte juridique lié à la révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) entrée en force le 1^{er} mai 2014, rappelant son objectif essentiel d'éviter le mitage du territoire.

Il fait mention notamment que :

- 1. L'entrée en force de la LAT a introduit de nouvelles exigences concernant les zones à bâtir et le contenu du plan directeur cantonal (PDc) dans le domaine de l'urbanisation ;*
- 2. De ce fait, les bases légales cantonales doivent être révisées, notamment une révision globale du PDc¹ et la révision partielle de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (Lcat)²*
- 3. Une méthode de calcul est définie pour permettre l'évaluation des besoins en zones à bâtir dévolues à l'habitat pour les 15 prochaines années.*

Selon cette correspondance, la Commune d'Evolène est considérée comme appartenant à la typologie suivante : Sub-région MS2 / Espace des coteaux et vallées latérales. Cela signifie qu'elle se caractérise par une faible évolution démographique et qu'elle a de grandes réserves de terrain à bâtir. Il est également clairement spécifié que des déclassements devront être envisagés. Il est précisé également que la surface en zone à bâtir (destinée à l'habitat) dépasse les besoins prévisibles pour les 15 prochaines années.

Dans le cadre de l'adoption du Plan directeur cantonal, entré en force au 1 mai 2019, le service du développement territorial (SDT) a actualisé les données numériques pour chaque Commune. Cette situation, basée sur les données au 24 mai 2017, actualise les besoins pour les 15 prochaines années et le surplus de zones à bâtir dévolues à l'habitat. Elle met en évidence un surplus à 15 ans de 68.4 ha pour la Commune d'Evolène :

¹ Le PDc a été révisé et est entré en force au 1 mai 2019

² La LcAT a été modifiée et est entrée en force au 15 avril 2019

Commune	Type de commune	Projection démographique	Densité (m ² /hab-empl)		Zones construites (ha)	Zones non construites (ha)	Besoin théorique (ha)	Surplus théorique (ha)
			espace CCDT	réelle				
Evolène	Coteaux et vallées	111	441	589	112.3	68.5	9.5	68.4

Source : options de développement – dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l’habitat, SDT, mai 2019

Ces données, transmises par le Canton, confirment l’important surdimensionnement de la Commune et la nécessité de prendre des mesures d’aménagement du territoire incluant, notamment, un dézonage de terrains à bâtir.

Par ailleurs, le taux de résidences secondaires de la Commune d’Evolène est supérieur à 20%. La loi sur les résidences secondaires s’applique donc sur le territoire communal. Actuellement il n’est plus possible de construire de nouvelles résidences secondaires. La demande en terrain à bâtir est donc limitée.

Les autorités communales d’Evolène ont jugé la situation préoccupante notamment pour les raisons suivantes :

- L’ampleur du surplus (de surfaces en zone à bâtir) et la nécessité de déclassement ;
- La partie non-bâtie (de la zone à bâtir destinée à l’habitat) a une taille comparable à celle du surplus, ce qui laisse présager une marge de manœuvre limitée ;
- La partie non-bâtie (de la zone à bâtir destinée à l’habitat) se répartit principalement à l’extérieur des villages principaux ;
- Les demandes de permis de construire se situent sur l’ensemble de la zone à bâtir, sans tenir compte des zones équipées.

2.2 Equipement des terrains

En parallèle à cette situation, la Commune d’Evolène n’a pas effectué des équipements complets de la zone à bâtir par la réalisation de remaniements urbains.

Des secteurs non équipés ou équipés de manière partielle sont identifiés et demandent une réflexion avant d’être équipés.

Au vu du nouveau contexte juridique, il est décidé de ne pas construire de nouveaux équipements de la zone à bâtir, mais de mener une réflexion et d’établir les études nécessaires, pour que les travaux d’équipements puissent être entrepris dès que les mesures liées à la mise en application de la LAT seront connues et/ou en force.

2.3 Déposes de demandes d'autorisation de construire

L'administration communale doit également continuer à traiter les demandes d'autorisation de construire et délivrer les permis de construire pour tout projet conforme au règlement et au plan de zones en vigueur.

Des projets - conformes au PAZ en vigueur – ne permettront pas forcément de respecter l'objectif de la LAT, à savoir limiter le mitage du territoire ,et pourraient encore diminuer les marges de manœuvre des autorités communales dans le cadre de la révision du PAZ, voire conduire à la nécessité de procéder ultérieurement à des dézonages.

De plus, depuis l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal, tout projet de construction mis à l'enquête publique dans les Communes surdimensionnées doit être transmis à l'office fédéral du développement territorial (ARE) pour préavis, tant qu'aucune mesure d'aménagement du territoire n'a été entreprise par la(les) Commune(s) concernée(s).

2.4 Conséquences financières du mitage et de l'étalement des constructions

La zone à bâtir induit des devoirs à l'autorité communale face à ces habitants, notamment en termes d'équipement, de transport scolaire ou d'entretien des routes, etc. Le mitage du territoire et l'étalement des constructions induisent une majoration importante de ces coûts qu'il y lieu de prendre en compte.

2.5 Conformité des zones réservées aux bases légales

Compte tenu du contexte énoncé aux points précédents, le Conseil municipal d'Evolène a décrété qu'il y avait urgence d'agir pour se donner le temps de définir le développement souhaité et prendre des mesures de planification adéquates dans le cadre de la révision globale de son PAZ et son RCCZ.

Après plusieurs échanges avec le SDT, la Commune a décidé qu'il était nécessaire et urgent de déclarer des zones réservées, conformément à l'art. 27 LAT.

Loi sur l'aménagement du territoire (LAT)

Article 27 Zones réservées

- 1 S'il n'existe pas de plan d'affectation ou que l'adaptation d'un tel plan s'impose, l'autorité compétente peut prévoir des zones réservées dans des territoires exactement délimités. A l'intérieur de ces zones, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement du plan d'affectation.*
- 2 Une zone réservée ne peut être prévue que pour cinq ans au plus ; le droit cantonal peut prolonger ce délai.*

La Commune d'Evolène doit réviser son PAZ et RCCZ, afin de les rendre conformes aux exigences de la LAT, notamment en ce qui concerne le dimensionnement de ses zones à bâtir, puisque sa zone à bâtir, selon PAZ en vigueur, répond à des besoins prévisibles très nettement supérieurs aux 15 années suivantes prévues à l'art. 15 al. 1 LAT.

Afin de pouvoir réviser son PAZ et RCCZ de manière optimale, l'art. 27 LAT prévoit que les Communes peuvent déclarer des territoires exactement délimités « zone réservée ».

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 prendre des mesures de planification adéquates.

Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT)

Article 19 Zones réservées

- 1 S'il n'existe aucun plan d'affectation ou s'ils doivent être modifiés, le conseil municipal peut déclarer des territoires exactement délimités, zones réservées au sens de la LAT. A l'intérieur de ces zones réservées rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement de ces plans. Les zones réservées entrent en force dès la publication officielle de la décision les instituant.*
- 2 Les zones réservées peuvent être décidées par le conseil municipal pour une durée de cinq ans. Ce délai peut être prolongé de trois ans par l'assemblée primaire. **
- 3 La création d'une zone réservée et la prolongation de sa durée de validité doivent faire l'objet d'une mise à l'enquête publique. La publication doit désigner le territoire concerné et le but poursuivi par la création de la zone réservée. Dans les trente jours qui suivent la publication, les opposants éventuels peuvent faire valoir que la zone réservée prévue n'est pas nécessaire, que sa durée est excessive ou que le but poursuivi est inopportun.*
- 4 Le Conseil d'Etat statue comme unique instance cantonale sur les oppositions non liquidées.*

Ainsi, le projet de zones réservées répond aux exigences de cet article 19 LcAT.

3. Périmètre des zones réservées

La délimitation des zones réservées s'est effectuée sur la base de deux approches complémentaires :

- un volet stratégique, basé sur les options de développement communales, relative aux différents domaines liés à l'aménagement du territoire (urbanisme, attractivité résidentielle, attractivité économique, mobilité, nature et paysage). Ces options de développement ont été élaborées suite à un état des lieux de la Commune (Azur) et ont été validés par le Conseil municipal ;*
- 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.). Ce volet technique a été élaboré par la HES-SO (Simul-R2) et le choix et la pondération des critères ont été validés par le Conseil municipal.*

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.

Les périmètres définis comportent principalement :

- *des secteurs inaccessibles en termes d'équipement complet ;*
- *des secteurs détachés du tissu bâti ;*
- *des secteurs représentant un conflit cumulé de plusieurs législations en termes d'aménagement du territoire ;*
- *des secteurs peu propres à la construction ;*
- *des secteurs où un équipement trop important et coûteux est nécessaire ;*
- *des secteurs dévolus principalement à la construction de résidences secondaires.*

L'ensemble des zones réservées comprend 53 secteurs, répartis sur l'ensemble de la zone à bâtir communale, sur une surface totale de quelque 116.9 hectares, soit une surface nettement supérieure au surplus théorique défini par le SDT (68.4 ha). Toutefois, la délimitation de ces zones réservées n'est pas disproportionnée, puisque l'ensemble de cette surface n'est de loin pas destinée à un dézonage, mais également à d'autres mesures d'aménagement du territoire envisagées, même sur des secteurs largement bâtis (par ex. : changement d'affectation, densification, dézonages partiels, etc.).

Les zones réservées sont réparties dans tous les villages et hameaux de la Commune. Elles ont été délimitées en tenant compte de critères spatiaux techniques et stratégiques (cf. ci-dessus). Compte tenu du mitage du territoire important sur la Commune, notamment dans les zones anciennement dévolues aux résidences secondaires, plusieurs périmètres de zones réservées englobent des territoires déjà bâtis. Le calcul du surplus théorique défini par le SDT (68.4 ha) ne répertoriant que des territoires non largement bâtis, la Commune d'Evolène a dû délimiter un périmètre de zones réservées plus large que le surplus théorique. Le périmètre des zones réservées permet de garantir une surface suffisante pour une future mise en conformité du PAZ avec le dimensionnement exigé par la LAT. De plus, certains périmètres ont été délimités en zone réservée pour garantir une urbanisation rationnelle et éviter le gaspillage de zones à bâtir. Ces périmètres devront faire l'objet de mesures d'aménagement du territoire tels que des plans d'affectation spéciaux ou remaniements parcellaires urbains, afin de mobiliser la totalité des réserves de zone à bâtir. Les zones réservées sont donc conformes au principe de proportionnalité.

Les Communes se doivent d'être proactives afin de garantir une urbanisation cohérente sur leur territoire communal. L'intérêt public – vision d'ensemble / cohérence avec les options de développement communales, etc. – ne correspond généralement pas à la somme des intérêts des particuliers (propriétaires de terrains). Dans le cas où la Commune ne décréterait pas de zones réservées, la Commune s'exposerait à devoir subir son aménagement du territoire, plutôt que de l'anticiper et le maîtriser, en l'organisant de manière rationnelle et cohérente avec sa vision. En effet, plusieurs demandes d'autorisation de construire sont déposées et la Commune est consciente que de nombreuses parcelles seront concernées à moyen terme par des dézonages rendus nécessaires dans le cadre de la mise en œuvre de la LAT (révision du PAZ/RCCZ). Afin de préserver l'intérêt public évident que représente un aménagement du territoire cohérent, le Conseil Municipal a décidé de décréter des zones réservées.

4. Dérogations et durée des zones réservées

4.1 Dérogation aux zones réservées

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

Une évaluation sera effectuée pour chaque projet. Elle se basera sur :

- les options de territoire communales ;*
- les critères techniques ;*
- 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 » et réactualisée périodiquement).*

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 seront 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 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 communal qui réalisera une pesée des intérêts, sur la base d'un préavis du service cantonal du développement territorial (SDT).

4.2 Durée de la mesure

La zone réservée est fixée pour une durée de cinq ans dès son entrée en force (publication au bulletin officielle de la décision du Conseil municipal du 2 septembre 2019). Elle peut être prolongée de trois ans par décision de l'Assemblée primaire, selon les dispositions de l'art. 19 al. 2 LcAT.

La période de cinq ans n'est pas jugée excessive du fait qu'elle permet à l'autorité communale de mener les réflexions nécessaires afin d'adapter le plan d'affectation des zones à la nouvelle LAT.

La durée de la zone réservée correspond donc au délai imposé par le Canton du Valais aux Communes pour la mise en conformité de leurs PAZ et RCCZ aux exigences de la LAT (au plus tard jusqu'au 01.05.2021 pour définir le périmètre d'urbanisation et au plus tard jusqu'au 01.05.2026 pour l'homologation de la révision globale du PAZ et du RCCZ).

5. Conclusion

Afin de permettre une mise en œuvre des nouvelles exigences de la LAT, de manière rationnelle et respectueuse du principe d'égalité de traitement, afin d'éviter un phénomène de mitage de la zone à bâtir, qui rendrait irrationnelle voire impossible la mise en œuvre de la LAT, le Conseil municipal d'Evolène a décidé de créer des zones réservées sur les périmètres de zones à bâtir représentés sur les plans annexés à ce rapport. Par la mise en œuvre de cette mesure d'aménagement du territoire, la révision du plan d'affectation des zones (PAZ) et du règlement communal des constructions (RCCZ) pourront s'effectuer afin d'être en conformité avec la LAT révisée.

Décision du Conseil municipal d'Evolène en date du :

La présidente :

Virginie Gaspoz-Chevrier

.....

Le secrétaire communal :

Narcisse GASPOZ

.....

Evolène, le 29 août 2019