

Un aménagement du territoire qui s'adapte aux enjeux et à la vision du développement de notre Commune

L'Assemblée primaire devra se prononcer le 19 décembre 2023 sur la proposition unanime du Conseil communal de renoncer à la Révision du Plan d'affectation des zones et du Règlement des constructions et des zones, (respectivement à la procédure en cours sur dite révision, introduite par avis du 26 avril 2013 au Bulletin officiel) et, ainsi, de retirer la demande d'homologation y relative.

Conformément à l'art. 16 al. 2 de la loi sur les communes du 5 février 2004 le vote relatif à cet objet aura lieu au scrutin secret dans le cadre de cette Assemblée.

Quelques explications autour des enjeux de cette décision importante pour l'avenir des prochaines générations.

LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), entrée en vigueur le 1^{er} mai 2014, a introduit de nouvelles dispositions concernant le dimensionnement des zones à bâtir :

- Le développement de l'urbanisation doit être orienté vers l'intérieur du milieu bâti, qui doit présenter un caractère compact, tout en maintenant une qualité appropriée de l'habitat ;
- La surface totale et la répartition des zones, qui sont dimensionnées de manière à répondre aux besoins pour les quinze prochaines années ;
- La disponibilité, l'accessibilité et la constructibilité des terrains doivent être garanties ;
- Les zones à bâtir surdimensionnées doivent être réduites ;
- L'emplacement et la dimension des zones à bâtir doivent être coordonnés par-delà les frontières communales.

Le nouveau cadre légal précise également les règles à respecter pour élaborer les plans directeurs cantonaux, principalement dans le domaine de l'urbanisation. Il introduit la notion de « territoire d'urbanisation », qui représente l'évolution attendue de l'urbanisation pour les 30 prochaines années et peut dès lors, en plus des zones à bâtir prévues à 15 ans, comprendre les extensions prévues pour le futur développement de l'urbanisation. La Confédération et les Cantons ont défini les méthodes techniques permettant de calculer le dimensionnement des zones à bâtir répondant aux besoins de croissance de la population et des emplois.

En Valais, le plan directeur cantonal, adopté par le Grand Conseil le 8 mars 2018 et approuvé par le Conseil fédéral lors de sa séance du 1er mai 2019, définit la dimension

totale des surfaces affectées à l'urbanisation afin de répondre aux besoins prévisibles pour les quinze prochaines années, leur répartition dans le canton et la manière de coordonner leur expansion à l'échelle régionale. Il prévoit aussi la réduction des zones à bâtir surdimensionnées.

Sur le plan communal, les Communes sont compétentes pour élaborer leur planification territoriale, à savoir en particulier leur vision du développement du territoire, leur plan d'urbanisation, leur plan d'affectation des zones (PAZ) et leur règlement communal des constructions et des zones (RCCZ).

Selon la fiche C.1 du plan directeur cantonal, le Canton calcule la capacité des zones à bâtir dévolues à l'habitat inscrite dans les plans d'affectation des zones, évalue les besoins à 15 ans sur la base des

projections démographiques et identifie les Communes surdimensionnées. La situation des zones à bâtir dévolues à l'habitat à l'échelle de la Commune de Nendaz établi par le Canton (état au 24.05.2017) prévoit un besoin théorique pour 15 ans de 57.2 ha et un surplus théorique de 196 ha par rapport au PAZ de 1981 ce qui impose un redimensionnement majeur et indispensable des zones à bâtir.

PROCÉDURE D'HOMOLOGATION EN COURS

La procédure d'homologation en cours a pour but d'adapter la planification territoriale de la Commune de Nendaz, laquelle avait été acceptée par le Conseil d'Etat en date du 15 avril 1981. Cette planification est jugée surdimensionnée et non conforme au cadre légal en vigueur.

Dans le cadre des travaux tendant à la révision générale de ce plan, l'Assemblée primaire a diminué la zone à bâtir d'environ 159 ha en mars 2015. Le plan approuvé par l'Assemblée primaire a été jugé surdimensionné par le service du développement territorial dans son rapport de synthèse de décembre 2018 ce qui a conduit le Conseil d'Etat à procéder à des dézonages supplémentaires à hauteur de 106.3 ha en mars 2021.

Les calculs indicatifs ci-après ont été réalisés selon les directives du plan directeur cantonal présentées dans le document de référence «Aide de travail - Options développement dimensionnement zones à bâtir mai 2019». A noter que la référence de densité fixée par ces directives pour toutes les Communes touristiques du canton est de 395 m² par équivalent habitants/emplois. Il convient de préciser que les zones à bâtir construites, situées hors du périmètre de la zone à bâtir à 15 ans, ne sont pas prises

ÉVOLUTION DE LA ZONE À BÂTIR DE LA COMMUNE DE NENDAZ SELON LES DIRECTIVES CANTONALES

	Surface Zones à bâtir (Ha)	Zones à bâtir construites (Ha)	Zones à bâtir non construites (Ha)	Densité (m ² /EH)	Besoin à 15 ans (Ha)	Surplus théorique (Ha)
PAZ 1981 Assemblée primaire	684.4	485.2	199.2	638	57.2	196.0
PAZ 2015 Assemblée primaire	525.3	418	107.3	548	61.0	70.0
PAZ 2018-2021 Révision et homologation par le Canton	419.0	364.4	54.6	488	53.8	14.4

en compte dans les chiffres figurant dans le tableau ci-dessus ce qui impliquent une diminution de la surface de cette zone.

En novembre 2021, le Conseil d'Etat a homologué le PAZ de la Commune de Nendaz en précisant dans sa décision que les zones destinées à l'habitat restaient surdimensionnées pour un «surplus théorique» chiffré à 14.4 ha mais en justifiant l'acceptabilité de ce surdimensionnement notamment au vu des surfaces non construites en zone à bâtir pouvant être considérées comme étant sises dans le périmètre d'urbanisation (PU) et au vu d'une densité réelle légèrement supérieure tolérable vu la forte proportion de résidences secondaires.

Cette décision d'homologation a fait l'objet de plusieurs recours dont ceux du WWF et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE). La Commune de Nendaz a également fait recours en argumentant que le PAZ homologué ne correspond pas à la vision communale du développement territorial et, ainsi, n'était plus adapté pour permettre la réalisation des projets d'intérêt public urgents et prioritaires identifiés dans le cadre de l'élaboration de la vision du développement territorial à moyen et long terme.

DÉTERMINATION DES OPTIONS COMMUNALES DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Au 1^{er} janvier 2021, une nouvelle législature a débuté avec une équipe municipale renouvelée qui compte six nouveaux élus sur neuf membres. En parallèle à la procédure en cours d'homologation du PAZ et avec l'appui d'un bureau spécialisé, la nouvelle équipe exécutive s'est attelée à l'établissement d'une vision du développement territoriale à 30 ans conformément à l'art. 11 al. 5 LcAT et aux exigences du plan directeur cantonal.

Tout en respectant les exigences découlant de la législation fédérale et cantonale en matière de développement territorial, la Commune a fixé une vision qui doit notamment veiller à l'utilisation mesurée du sol, à créer un milieu bâti compact, de qualité et favorable à l'exercice des activités économiques et touristiques, à coordonner l'urbanisation et les transports, ainsi qu'à préserver les terres agricoles et les sites naturels.

La détermination des options communales de développement territorial a permis de réfléchir à l'avenir du territoire et d'arrêter une stratégie à moyen et long terme en matière d'aménagement et de gestion de celui-ci.

Ce travail a permis à l'Exécutif d'identifier les principaux défis et principes directeurs suivants qui conduiront à la finalisation du périmètre d'urbanisation :

- Respect de la conformité avec le cadre légal cantonal et fédéral ;
- Développement qualitatif au détriment du quantitatif (qualité de vie) ;
- Intégration au périmètre d'agglomération « Valais central » ;
- Infrastructures touristiques, sportives et culturelles intégrées à la qualité de vie des habitants ;
- Valorisation du patrimoine bâti au cœur des villages ;
- Protection des zones agricoles, des espaces naturels et de la qualité paysagère ;
- Transition énergétique et durabilité.

En complément aux principes directeurs, sur la base d'une analyse des forces et faiblesses de la situation actuelle, la Commune a défini une vision à mettre en œuvre, en fonction de ses attentes et de ses objectifs pour le développement futur de son territoire. Cette étape a confirmé la nécessité de réaliser dans les meilleurs délais des projets majeurs d'intérêts publics en citant notamment :

- La construction d'un nouveau cycle d'orientation qui nécessite un changement de zone à l'entrée du village de Basse-Nendaz (vétusté, manque de fonctionnalités pour certaines activités scolaire et parascolaire, risques sismiques...);
- L'extension de l'EMS prévue sur l'espace actuel du cycle d'orientation (croissance des besoins pour répondre au vieillissement de la population et efficacité économique);
- La réalisation de la liaison câblée entre la gare CFF de Châteauneuf-Conthey et Haute-Nendaz qui nécessite un changement de zone pour l'arrêt intermédiaire de Fey (décision TRV favorable par l'OFT avec un échéancier contraignant);

- La construction d'une nouvelle caserne pour le Centre de Secours Incendie (CSI) qui nécessite également un changement d'affectation de zone pour opérer la centralisation des infrastructures afin d'améliorer les temps d'intervention sur l'ensemble du territoire communal ;
- La rénovation du centre sportif pour améliorer l'offre sportive et culturelle (intégration d'une salle polyvalente à la patinoire et d'un parking relais en lien avec la liaison câblée vers la plaine).

Afin de coordonner la mise en œuvre du projet d'urbanisation à l'échelle régionale, la Commune de Nendaz a également décidé de poser sa candidature pour intégrer le projet d'agglomération du Valais central qui a été acceptée par les instances fédérales en 2022. Cette démarche vise à faciliter l'élaboration des plans directeurs intercommunaux ainsi que le développement coordonné avec les projets de l'agglomération Valais central qui compte près de 123 000 habitants.

SITUATION DE BLOCAGE ET DE NON-CONFORMITÉ AVEC UN RISQUE ÉLEVÉ DE COMPROMETTRE LA MISE EN ŒUVRE DES OPTIONS DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET LES PROJETS MAJEURS D'INTÉRÊT PUBLIC

Tout d'abord, l'Exécutif est forcé de constater que les recours contre la décision d'homologation du PAZ homologué par le Conseil d'Etat en 2021 génèrent une situation complexe avec un risque concret d'insécurité juridique liée à l'application des procédures d'autorisation de construire renforcé par l'introduction de nouvelles bases légales entre l'approbation du PAZ par l'Assemblée primaire en 2015 et aujourd'hui.

Étant bien conscients et parfaitement déterminés à mettre en conformité

dans les meilleurs délais notre plan d'affectation de zones, nous avons proposé une nouvelle adaptation du projet d'homologation par l'Exécutif cantonal ce qui nous aurait permis par une procédure juridique à déterminer (avis informatif ou une mise à l'enquête publique complémentaire) d'intégrer les éléments de mise en conformité proposés par notre Exécutif.

S'agissant des recours déposés par le WWF et de l'Office fédéral du développement territorial (ARE), une démarche constructive de négociation a également été menée mais les considérants ne peuvent pas être intégrés à ce stade de la procédure en l'absence d'une possibilité juridique de requérir une nouvelle modification du PAZ.

POSITION DU CONSEIL COMMUNAL DE NENDAZ

Bien que tous les acteurs relèvent la qualité et la conformité de la vision présentée par notre Exécutif pour se conformer aux exigences légales, il faut regretter l'impossibilité de trouver une voie juridique pour intégrer à la procédure d'homologation en cours les changements significatifs qui permettraient de se conformer au cadre légal tout en intégrant les options communales de développement territorial.

À ce jour et après plus de 10 ans de procédure, force est de constater que, malgré la volonté démontrée par notre Exécutif pour trouver des solutions constructives et réalistes permettant de rendre notre PAZ conforme aux exigences légales, l'Administration communale se trouve dans une situation de blocage qui ne lui permet plus de travailler sereinement, d'apporter les réponses aux besoins des citoyens et finalement de réaliser ses projets urgents d'intérêt public.

Par conséquent, après une analyse des risques et après information des instances cantonales respectivement le service des affaires intérieures et

communales (SAIC) et le service de développement territorial (SDT), le Conseil communal a décidé, à l'unanimité de ses membres, de soumettre à l'Assemblée primaire sa proposition de renoncer à la Révision du Plan d'affectation des zones et du Règlement des constructions et des zones, (respectivement à la procédure en cours sur dite révision, introduite par avis du 26 avril 2013 au Bulletin officiel) et, ainsi, de retirer la demande d'homologation y relative. Les arguments qui ont conduit à cette décision sont les suivants :

- Les recours déposés à l'encontre de l'homologation de la révision de notre PAZ et du RCCZ notamment par le WWF et par l'Office fédéral du développement territorial (ARE) ;
- Selon les recourants cités ci-devant, la version du PAZ homologuée par l'Exécutif cantonal le 10 novembre 2021 n'est pas conforme à l'art. 15 LAT car surdimensionnée de plus de 14 ha avec la demande explicite de procéder à un dézonage supplémentaire ;
- Les propositions formulées par notre Exécutif aux entités cantonales et fédérales ainsi qu'aux recourants visant à garantir la conformité de notre PAZ n'ont pas pu trouver d'écho favorable ;
- Sans PAZ ni RCCZ en force, le maintien de la situation actuelle se révèle très complexe avec un risque concret d'insécurité juridique lié à l'application des procédures d'autorisation de construire ;
- Sans PAZ ni RCCZ en force, l'administration communale de Nendaz se trouve dans une situation critique tant sur le plan administratif que politique, ce qui génère des risques majeurs pour le développement futur de notre Commune ;
- L'aboutissement de la procédure d'homologation en cours comporte des risques majeurs non négligeables :
 - Long délai de traitement de la procédure devant les tribunaux avec un risque élevé d'une décision de non-conformité de la version du

PAZ validée par le Conseil d'Etat en novembre 2021 ;

- Conformité des avis informatifs réalisés en cours de procédure pour procéder aux dézonages complémentaires ;
- En cas d'homologation partielle ou totale du PAZ 2021, il existe un risque de ne pas pouvoir soumettre une nouvelle version du PAZ en raison de la nécessité de respecter le principe de la stabilité des plans. Dans ce cas, il ne sera pas possible d'intégrer à court terme les options communales de développement territorial et les projets d'intérêts publics identifiés ci-devant ;
- Une nouvelle procédure permettrait d'intégrer plus rapidement les options communales du développement territorial indispensables pour réaliser les projets majeurs d'intérêt public en précisant que les travaux réalisés jusqu'à ce jour serviront de base de travail.

Par conséquent, vu les enjeux stratégiques et les défis urgents qui attendent notre Commune et après une évaluation rigoureuse des risques liés à la situation en matière d'aménagement du territoire, notre Exécutif a décidé, à l'unanimité de ses membres, de soumettre à l'Assemblée primaire le retrait de la demande de révision du PAZ et du RCCZ approuvée le 26.03.2015.

SITUATION ET SUITE DE LA PROCÉDURE EN CAS D'ACCEPTATION PAR L'ASSEMBLÉE PRIMAIRE

En cas d'acceptation par l'Assemblée primaire de retirer la demande de révision du PAZ et du RCCZ approuvée le 26.03.2015, le Conseil communal va mettre en œuvre les mesures suivantes en vue de sécuriser le traitement des demandes d'autorisation de construire durant la phase d'élaboration et d'homologation d'une nouvelle version du plan d'affectation des zones.

Pour garantir la continuité avec la situation actuelle sans péjorer la zone à bâtir en vigueur, l'Exécutif communal va créer en janvier 2024 des **zones réservées** en tenant compte en particulier du périmètre du plan d'affectation des zones validé par le Conseil d'Etat en novembre 2021. Il est indispensable de rappeler que la création de zones réservées n'implique pas une impossibilité de délivrer des autorisations de construire ; cela étant, il conviendra d'examiner la conformité des projets, d'une part, à la réglementation actuelle et, d'autre part, à la planification future.

Après la création des zones réservées, la Commune finalisera son nouveau **périmètre d'urbanisation** (PU) sur la base des options communales du développement territorial et des projets majeurs d'intérêt public. Dans le cadre de ce processus, la Commune transmettra au Canton les nouvelles données afin qu'il réalise les calculs de dimensionnement des zones à bâtir de notre territoire et qu'il préavise le PU. Le PU reflètera l'évolution souhaitée de l'urbanisation en fonction des besoins estimés pour les 25 à 30 prochaines années, soit deux périodes de planification. Cette étape est importante pour la définition des zones d'affectation dans la nouvelle version du plan d'affectation des zones. En effet, une fois que la Commune aura délimité son périmètre d'urbanisation, elle va pouvoir adapter les zones réservées en fonction des besoins pour les 15 prochaines années, avant de préciser celles qui feront l'objet d'une urbanisation ultérieure.

Le nouveau **projet de plan d'affectation des zones** sera ensuite soumis aux instances cantonales pour un avis de principe avant de le soumettre à l'Assemblée primaire pour décision.

Processus en cas d'acceptation du retrait de la demande d'homologation du PAZ 2015

Détermination des options communales de développement (étape réalisée)

Évaluation par le canton du besoin et du surplus en zones à bâtir dévolue à l'habitat

Délimitation du projet de PU pour l'ensemble des zones à bâtir Préavis du SDT sur le PU

Élaboration du nouveau PAZ par le Conseil communal

Consultation et préavis des services cantonaux Avis de principe du SDT

Décision du Conseil communal

Soumission du nouveau PAZ à l'Assemblée primaire

Soumission du nouveau PAZ au Conseil d'Etat pour homologation

HISTORIQUE DU PAZ

- **15 avril 1981** Homologation du PAZ de la Commune de Nendaz
Conseil d'Etat
- **1^{er} mai 2014** Entrée en vigueur de la LAT1
Confédération
- **26.03.2015** Approbation du PAZ et du RCCZ
Assemblée Primaire
- **8 mai 2018** Approbation du plan directeur cantonal
Grand Conseil VS
- **1^{er} mai 2019** Approbation du plan directeur cantonal valaisan
Conseil fédéral
- **Mars 2021** Avis informatifs (Dézonages supplémentaires de 106.3ha)
Conseil d'Etat
- **10.11.2021** Homologation du PAZ de Nendaz
Conseil d'Etat
- **2021** Recours sur la décision du Conseil d'Etat du 10.11.2021
WWF – ARE – CN
- **2022-2023** Négociations avec les opposants. Négociations avec l'Office fédéral du développement (ARE) territorial et les instances cantonales.
Conseil communal
- **19.12.2023** Demande à l'AP de retirer la demande de révision du PAZ et du RCCZ approuvée le 26.03.2015
Conseil communal

En cas de refus par l'Assemblée primaire de retirer la demande de révision du PAZ et du RCCZ approuvée le 26.03.2015, le Conseil communal se soumettra aux décisions des instances supérieures pour régulariser la conformité de son plan d'affectation de zones en relevant les risques évoqués dans le présent document. Dans cette éventualité, l'Exécutif rappelle que le PAZ homologué par le Conseil d'Etat en novembre 2021 ne permettra pas de concrétiser à court terme notre vision et la réalisation des projets urgents d'intérêt public en particulier le nouveau cycle d'orientation, l'extension de l'EMS, la nouvelle caserne du CSI Printse, la liaison câblée entre la gare de Châteauneuf-Conthey et Haute-Nendaz ainsi que la rénovation du Centre sportif. Dans ce cas

de figure, la Commune de Nendaz sera tributaire des décisions qui seront prises par les instances supérieures sans pouvoir intégrer ses besoins en matière de développement territorial.

Cette décision marque un tournant dans le dossier du PAZ et du RCCZ de Nendaz et souligne les défis auxquels sont confrontées les collectivités publiques lorsqu'elles cherchent à concilier les besoins de développement territorial avec les exigences légales et environnementales.

L'administration communale reste déterminée à mettre en œuvre une vision durable et cohérente du développement de son territoire pour le bien de la communauté et des générations futures.

Sources

- Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT)
- Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT)
- Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT)
- Décision concernant l'adoption du concept cantonal de développement territorial
- Loi sur les constructions (LC)
- Ordonnance sur les constructions (OC)
- Plan directeur cantonal <https://www.vs.ch/web/sdt/plan-directeur-cantonal-2019>
- C.1 Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat
- Options de développement Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat