



COMMUNE DE ST-GINGOLPH
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

PROLONGATION PAR L'ASSEMBLÉE PRIMAIRE D'UNE PARTIE DE LA ZONE RÉSERVÉE DÉCIDÉE PAR LE CONSEIL MUNICIPAL EN 2020

SELON ART. 19 ALINEA 2 LCAT

RAPPORT EXPLICATIF

Sion, le 5 novembre 2025

Décision de l'Assemblée primaire, en date du :

2 décembre 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. REVISION GLOBALE DU PAZ ET DU RCCZ	3
3. HISTORIQUE DE LA ZONE RESERVEE DE 2020	5
4. NECESSITE DE PROLONGER CERTAINES ZONES RESERVEES DE 2020	7
5. PERIMETRE DES ZONES RESERVEES PROLONGEABLES	8
6. DUREE DES ZONES RESERVEES PROLONGEES	9
7. POSSIBILITES DE DEROGATION	10
8. CONCLUSION	10

ANNEXES

Annexe 1	Plan des zones réservées à prolonger par l'Assemblée primaire, échelle 1 :5'000, 5 novembre 2025
Annexe 2	Plans des zones réservées décidées par le Conseil municipal en 2020, Bord du Léman et Le Frenay, échelle 1 :2'000, novembre 2020
Annexe 3	Rapport explicatif des zones réservées décidées par le Conseil municipal en 2020, novembre 2020

ABREVIATIONS

BO	bulletin officiel
LAT	loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LcAT	loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LC	loi cantonale sur les constructions
OC	ordonnance cantonale sur les constructions
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-Gingolph doivent être revus afin de se conformer aux nouvelles bases légales de droit supérieur entrées en vigueur depuis son homologation en 1994. Ces nouvelles bases légales sont notamment la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), la Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT), le Plan directeur cantonal (PDC), la Loi et Ordonnance sur les constructions (LC/OC), etc.

Afin de pouvoir effectuer cette révision globale du PAZ et du RCCZ dans les meilleures conditions, il est nécessaire de pouvoir bloquer jusqu'à son homologation tout projet qui pourrait entraver, compromettre ou compliquer la révision globale des outils d'aménagement du territoire communal.

Dans ce but, le Conseil municipal de St-Gingolph a déclaré toute la zone à bâtir dévolue à l'habitat en zone réservée en novembre 2020, mais sa durée de validité arrive à échéance le 4 décembre 2025 et la révision globale du PAZ et du RCCZ demandera plus de temps pour être homologuée. En conséquence, le Conseil municipal de St-Gingolph sollicite l'Assemblée primaire afin qu'elle mobilise sa compétence pour prolonger la durée de ladite zone réservée (art. 21, al. 3, LcAT) sur certains périmètres seulement.

Le présent rapport justificatif s'adresse donc à l'autorité compétente, soit l'Assemblée primaire. Il justifie le besoin de prolonger la zone réservée en force sur certains périmètres seulement pour permettre un développement maîtrisé de la Commune qui tienne compte de l'avancement des réflexions communales en matière de développement territorial.

2. RÉVISION GLOBALE DU PAZ ET DU RCCZ

Enjeux la révision globale du PAZ et du RCCZ

Un des enjeux majeurs auxquels doit faire face la Commune de St-Gingolph est le redimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat. En effet, selon le PDC (*cf. chapitre 3*), la taille des zones à bâtir dévolues à l'habitat de la Commune est supérieure aux besoins pour les 25-30 prochaines années. Or, selon la LAT, la zone à bâtir doit être définie de manière à répondre aux besoins prévisibles pour les quinze prochaines années (art.15 LAT) uniquement.

L'autre enjeu qui en découle est de s'assurer de la qualité de la zone à bâtir pour maintenir une haute qualité de vie pour les habitants et une bonne attractivité, notamment touristique.

La Commune doit donc d'une part redimensionner sa zone à bâtir, et d'autre part prendre des mesures pour compléter l'urbanisation existante de manière qualitative, mesurée, sensible et respectueuse du site (topographie, vue, typologie du bâti existant, patrimoine, etc.). Pour cela, elle devra prendre plusieurs mesures allant de la densification qualitative, de la préservation des structures paysagères, de la mise en valeur des jardins dans le village ou de l'intégration de mesures de sauvegarde du patrimoine bâti.

Pour renforcer l'attractivité résidentielle et économique de la Commune, la nouvelle planification devra intégrer pleinement les atouts de la Commune, notamment la proximité du Léman, profiter de la position frontalière pour capter les passagers en transit en requalifiant la rue commerçante pour favoriser l'accueil, évaluer notamment le potentiel



hôtelier de la Commune et les synergies avec l'Ecole César Ritz, valoriser la proximité de la châtaigneraie comme espace de loisir et de détente, etc.

La révision globale du PAZ et du RCCZ devra apporter une réponse à ces enjeux complexes qui impliquent autant le dimensionnement de la zone à bâtir que des thématiques diverses nécessaires pour garantir la qualité de l'ensemble.

En parallèle de ces questions fondamentales la révision globale du PAZ et du RCCZ doit intégrer plusieurs autres contraintes. En effet, la planification territoriale s'effectue dans un monde en pleine mutation. Ces dernières années, des tendances prévisibles se sont confirmées et accélérées : les vagues de chaleur sont plus longues et plus fréquentes, la biodiversité est menacée, les pandémies se confirment, la crise énergétique est préoccupante, etc. 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 de St-Gingolph, 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, environnementales et de logistique. Alors que la villa individuelle constituait le modèle unique d'habitation, la construction d'habitat collectif s'avère nécessaire d'une part pour accueillir plus d'habitants aux emplacements stratégiques (à proximité des biens et services, transports publics), d'autre part pour maintenir une population diversifiée (jeunes, adultes, personnes âgées, etc.).

Actuellement, le paradigme est d'urbaniser vers l'intérieur et de ce fait utiliser les réserves de zone à bâtir de manière rationnelle, tournée vers la densification (impact sur le bâti / les pleins) et la qualité du bâti (impact également sur les espaces non construits / les vides), 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 le bon nombre d'habitants, 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 de la révision globale du PAZ et du 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 (qui ne représentent qu'environ 4% de la surface du territoire communal (lac non compris)), les zones agricoles, les zones à protéger ou encore les autres zones (par ex. zone de transport à l'extérieur de la zone à bâtir, zone d'affectation différée, etc.). Ce processus intègre donc des compétences diverses et plusieurs mandataires interagissent dans la révision globale d'un PAZ et d'un RCCZ (urbanisme, architecture, nature et paysage, forêt, patrimoine bâti, équipement, etc.).

Avancement de la Commune dans la procédure de révision globale du PAZ et du RCCZ

La Commune de St-Gingolph 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 du RCCZ. Cela comprend la détermination de :

- > son projet de territoire (diagnostic territorial et options communales de développement), validées par le Conseil municipal en 2021 et revues en 2023 ;
- > son projet de périmètre d'urbanisation (PU), validé par le Conseil municipal en 2021 ;

Ces mesures préparatoires ont fait l'objet d'une prise de position positive de la part du Service du développement territorial (SDT) en avril 2022.

En parallèle à l'élaboration de ces mesures préparatoires, le Conseil municipal a décidé de la zone réservée de « l'ensemble des zones à bâtir destinées à l'habitat », en novembre 2020. Cette décision a été publiée au bulletin officiel (BO) le 4 décembre 2020.

Après avoir établi ces mesures préparatoires, la Commune a poursuivi le processus de la révision globale de son PAZ et de son RCCZ. Pour la suite à venir, elle prévoit une information publique (art. 33 al. 1 et 1bis LcAT) sur l'avant-projet de révision globale du PAZ et du RCCZ en 2026. Cette information publique reflétera l'état d'avancement des réflexions territoriales communales, au niveau stratégique principalement, sous la forme d'un rapport avec plans-guides, par entité spatiale, pour permettre à la population de se rendre compte de la complexité et des interactions entre différentes thématiques à prendre en compte lors de la révision globale d'un PAZ et d'un RCCZ.

Le projet de PAZ et de RCCZ sera ensuite 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 du projet avec leurs exigences. Cela pourrait être effectué en 2027 et devrait durer au minimum 1 an.

Ce n'est qu'une fois le retour de l'avis de principe reçu que la Commune de St-Gingolph pourra mettre à l'enquête publique son projet de révision globale du PAZ et du RCCZ (art. 34 al. 1 LcAT).

3. HISTORIQUE DE LA ZONE RÉSERVÉE DE 2020

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 le PAZ et le RCCZ en vigueur, la démographie et les emplois).

St-Gingolph y est classée en catégorie C (la superficie des zones à bâtir dévolues à l'habitat est supérieure aux besoins à 15 ans – exigence de la LAT – et aux besoins à 25-30 ans – spécificité du Canton du Valais). La Commune doit donc mettre en œuvre des mesures permettant de réduire les zones à bâtir dévolues à l'habitat et d'éviter le mitage du territoire tout en planifiant l'utilisation des zones à bâtir dévolues à l'habitat existantes (identification



des potentiels du développement vers l'intérieur des zones à bâtir dévolues à l'habitat et définition des mesures pour mobiliser les terrains, en prenant en considération une qualité appropriée de l'habitat, bloquer temporairement l'urbanisation de ses zones à bâtir excédentaires sur une période à 15 ans, etc.).

Décision d'une zone réservée par le Conseil municipal en 2020

Afin de permettre la mise en œuvre de la LAT et stopper les constructions sur les secteurs spécifiques qui pourraient aller à l'encontre de la révision globale du PAZ et du RCCZ, notamment le redimensionnement de la zone à bâtir et la mobilisation des réserves, le Conseil municipal de St-Gingolph a décidé rapidement d'une zone réservée en date du 30 novembre 2020 (publication au BO n° 49 du 4 décembre 2020) sur l'ensemble de la zone à bâtir dévolue à l'habitat (cf. annexes 2 et 3).

But de la zone réservée en 2020

La révision globale du PAZ et du RCCZ concerne d'une part le redimensionnement de la zone à bâtir pour la mettre en adéquation avec les besoins prévisibles à 15 ans, et d'autre part le changement d'affectation de certaines portions du territoire en fonction du développement souhaité.

Les objectifs poursuivis par les zones réservées décidées par le Conseil municipal en 2020 étaient :

- > Adaptation des outils communaux de planification, notamment le Plan d'affectation des zones (PAZ) et le Règlement des constructions (RCCZ) au nouveau cadre légal :
 - révision de la LAT et de l'OAT en 2014 ;
 - révision de la Loi cantonale sur les Constructions et son ordonnance en 2018 ;
 - révision de la Loi d'application de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire en 2019 ;
 - refonte du Plan directeur cantonal en 2019.
- > Redimensionnement de la zone à bâtir dévolue à l'habitat :
 - redimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat correspondant aux besoins des 15 prochaines années ;
 - densification de l'urbanisation vers l'intérieur en préservant la qualité de vie des habitants et des usagers ;
 - garantir la disponibilité des terrains constructibles ;
 - limitation du mitage du territoire.

Face au nombre croissant de demandes d'autorisations de construire dans des secteurs éloignés du centre et encore non bâtis, le Conseil municipal a donc déclaré une zone réservée en 2020 sur l'ensemble de la zone à bâtir dévolue à l'habitat.

Cette zone réservée devait donner à la Commune le temps de la réflexion pour proposer des mesures de planification territoriale adéquates et mettre en œuvre la révision globale 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.



Périmètre de la zone réservée de 2020

Pour permettre à la Commune de mettre en œuvre les buts énoncés ci-dessus, il a été décidé de bloquer temporairement la construction sur l'ensemble de la zone à bâtir dévolue à l'habitat. C'est donc une surface de quelque 46.1 hectares de zones à bâtir qui a été décidée en zone réservée par le Conseil municipal de St-Gingolph en 2020 (cf. annexe 2).

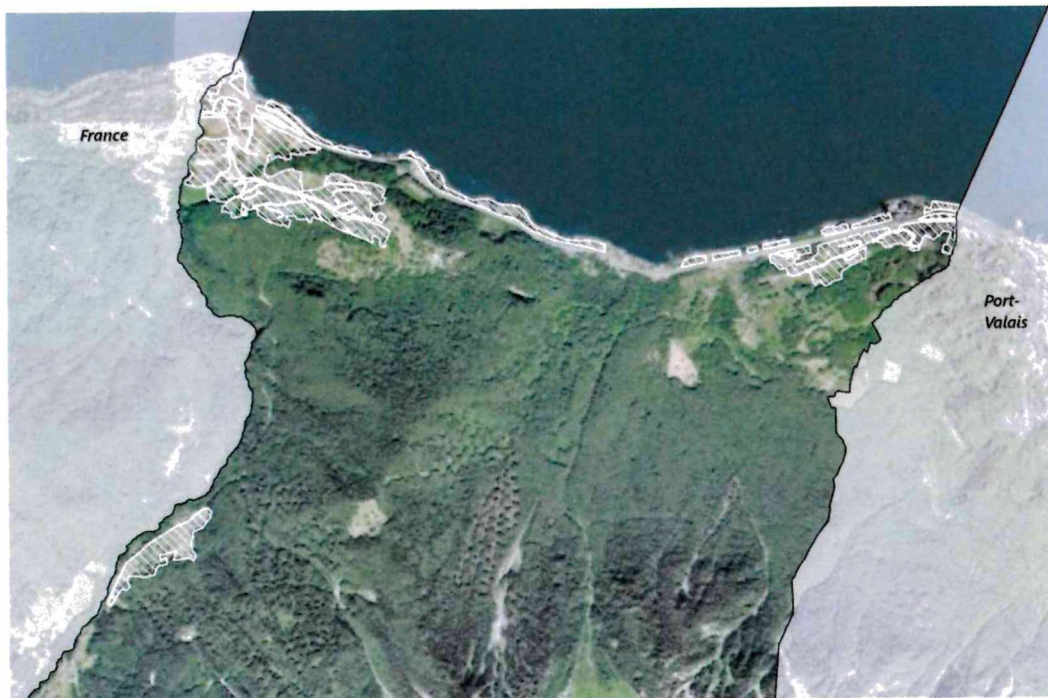


Figure 1 : Périmètres de la zone réservée décidée en 2020 (en blanc)

Le périmètre de la zone réservée devait permettre de garantir une surface suffisante pour une future mise en conformité du PAZ avec le dimensionnement et le besoin de densifier vers l'intérieur, exigés par la LAT.

Vu que cette zone concernant l'ensemble de la zone à bâtir dévolue à l'habitat, il était prévu que des projets conformes au PAZ et RCCZ en vigueur qui n'entravent pas la mise en œuvre de la LAT, puissent être autorisés en dérogation à la zone réservée.

4. NÉCESSITÉ DE PROLONGER CERTAINES ZONES RÉSERVÉES DE 2020

La révision globale du PAZ et du RCCZ qui doit définir le cadre pour les 15-30 prochaines années à venir est un processus très complexe qui prend du temps. C'est pourquoi l'art. 19 al. 2 LcAT a indiqué qu'une zone réservée peut être prolongée par l'Assemblée primaire, pour une durée supplémentaire de 3 ans.

Ayant anticipé au début des réflexions territoriales l'importance de ne pas autoriser des constructions qui pourraient entraver la révision globale des instruments de planification, le Conseil municipal a atteint la durée maximale de la zone réservée de sa compétence. Or, l'échéance pour cette zone réservée intervient avant l'homologation de la révision globale du PAZ et du RCCZ.



Sans prolongation par l'Assemblée primaire d'une partie des zones réservées décidées par le Conseil municipal en 2020, 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 ne pourra plus empêcher les constructions dans des secteurs périphériques ou qui sous-utilisent le territoire communal, pénalisant l'utilisation des terrains à proximité des centres de villages et/ou en contrevenant au développement territorial souhaité.

Afin de préserver l'intérêt public évident que représente un aménagement du territoire cohérent, le Conseil municipal de St-Gingolph adresse la requête à son Assemblée primaire de décider de prolonger la zone réservée sur certains territoires seulement (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

Conformément à ce que prévoyait la zone réservée de 2020, des dérogations exceptionnelles ont été accordées aux projets qui ne contrevenaient pas à la mise en œuvre des objectifs communaux en matière d'aménagement du territoire.

Ainsi, certains secteurs en zone réservée se sont progressivement construits. Pour certains autres secteurs, les adaptations prévues dans le cadre de la révision globale du PAZ en cours de réflexion devraient être minimales et permettre la construction sur ces secteurs ne mettra pas en péril la mise en œuvre des objectifs territoriaux communaux.

De ce fait, le Conseil municipal propose à l'Assemblée Primaire de ne pas prolonger la zone réservée décidée en 2020 dans son ensemble, mais de prolonger la zone réservée sur certains secteurs seulement.

Le Conseil municipal propose à l'Assemblée primaire d'abandonner la zone réservée sur les secteurs qui ne devraient pas avoir d'adaptation sensible par rapport aux dispositions en vigueur (*en hachuré bleu sur la figure 2 ci-dessous*). La délimitation s'est effectuée sur la base de l'état d'avancement de la révision globale du PAZ et du RCCZ.

Les secteurs susceptibles d'avoir leurs affectations et dispositions réglementaires modifiées par rapport au PAZ et au RCCZ en vigueur doivent, par contre, toujours être préservés des développements qui seraient contraires au projet de révision globale du PAZ et du RCCZ. La zone réservée de 2020 nécessite d'être prolongée par l'Assemblée primaire sur ces secteurs (*en hachuré rouge sur la figure 2 ci-dessous*).



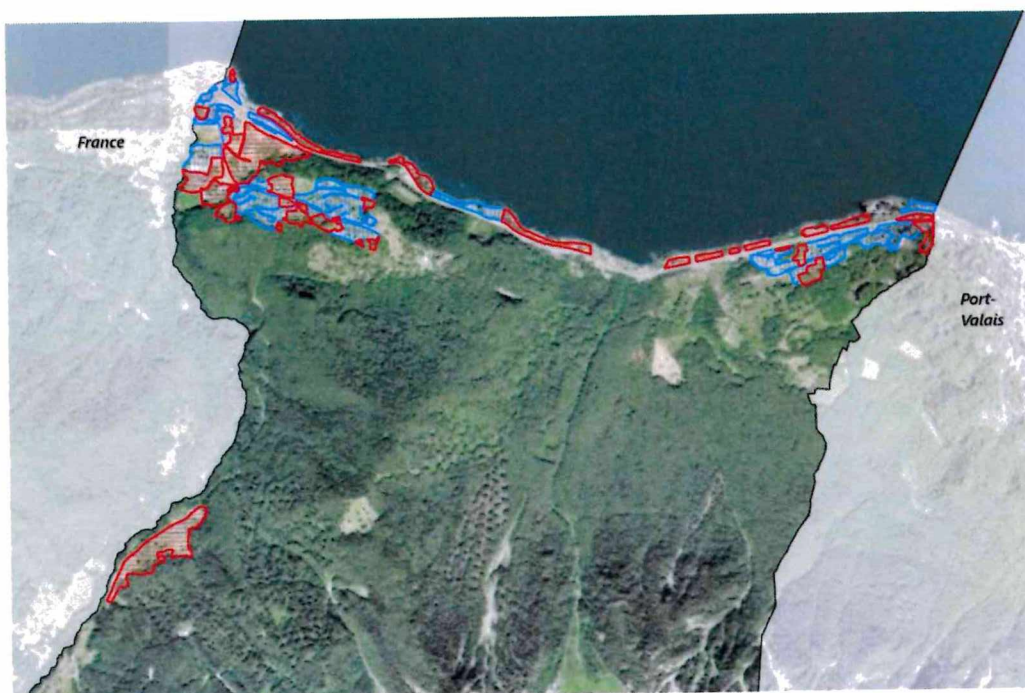


Figure 2 : Situation des zones réservées de 2021 à prolonger (en rouge) et celles à abandonner (en bleu)

En tenant compte de l'avancement des réflexions territoriales, quelque 25.3 ha de zone réservée sont proposés à l'Assemblée primaire pour être prolongés par rapport à la surface initiale de 46.1 ha de la zone réservée de 2020.

Les territoires concernés figurent sur le plan joint en annexe 1 au présent rapport.

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. 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, validée par le Conseil municipal et qui devrait être présentée à la population courant 2026.

Les zones réservées abandonnées (*en bleu*) concernent plusieurs périmètres représentant une surface totale de 20.8 ha. Ainsi, des autorisations de construire pourront être délivrées sur ces périmètres.

6. DURÉE DES ZONES RÉSERVÉES PROLONGÉES

En vertu de l'art. 21 al. 2 de la LcAT, le Conseil municipal de St-Gingolph demande à l'Assemblée primaire de prolonger une partie des zones réservées de 2020 pour une durée de 3 ans. La décision de l'Assemblée primaire de prolonger cette zone réservée doit se faire avant son échéance au 4 décembre 2025 (date de la publication au BO qui fait foi).

La durée de prolongation d'une partie de la zone réservée de 2020 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 (homologation de la révision globale du PAZ et du RCCZ). 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, ou au terme du délai de 3 ans lié à cette décision de l'Assemblée primaire (le 4 décembre 2028).

7. POSSIBILITÉS DE DÉROGATION

Les possibilités de dérogation actuelles seront toujours valables en cas de prolongation d'une partie de la zone réservée de 2020 par l'Assemblée primaire.

A ce sujet, le rapport explicatif de 2020 précise :

« 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. 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 municipal, au besoin un préavis est demandé au Service cantonal du développement territorial (SDT). »

En principe, aucune nouvelle construction n'est autorisée dans les zones réservées maintenues.

8. CONCLUSION

Malgré les étapes importantes déjà franchies par la Commune de St-Gingolph dans le processus de révision globale du PAZ et du RCCZ, la procédure en cours nécessite 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 globale en cours, notamment dans les secteurs dont la planification est appelée à évoluer significativement.

C'est pourquoi le Conseil municipal de St-Gingolph sollicite l'Assemblée primaire afin qu'elle mobilise sa compétence pour prolonger certains périmètres seulement de la zone réservée décidée par le Conseil municipal en 2020, pour une durée de 3 ans 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 5 novembre 2025

AZUR Roux & Rudaz sàrl

Sylvie Rudaz, architecte EPFL SIA – urbaniste FSU

Magali Moreillon, architecte EPFL – urbaniste



