



Rapport explicatif

Destinataire Population
Auteur SDT
Copie à SAJMTE
Date 3 décembre 2025

ZONE RESERVEE CANTONALE (art. 21 al. 3 LCAT) COMMUNE DE ST-MARTIN

Contexte

La commune de St-Martin a décidé de déclarer des zones réservées communales au sens des articles 27 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et 19 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT) sur certains périmètres spécifiques concernés non seulement par le dézonage, mais également par des changements d'affectation prévisibles.

La création des ces zones réservées, dont la durée était fixée à 2 ans, a été rendue notoire par publication au bulletin officiel (BO) du 30 mars 2018. Par la publication au BO du 21 février 2020, le Conseil municipal a fait part de l'annulation et du remplacement de la première publication mentionnée ci-dessus par la création de zones réservées pour une durée de 3 ans.

Par décision de l'Assemblée primaire du 13 décembre 2022, ces zones réservées ont été prolongées pour une durée de 3 ans, sans modification de leurs périmètres (publication au BO du 17 février 2023). Ces zones réservées actuellement en vigueur arriveront à échéance le 17 février 2026.

Désormais, la Commune de St-Martin a épuisé tous les moyens légaux à sa disposition (art. 19 al. 2 LcAT) pour prolonger la durée des zones réservées sur son territoire.

Comme mentionné dans son rapport justificatif du 25 septembre 2025, la Commune de St-Martin poursuit activement les travaux de révision de son plan d'affectation de zones (PAZ) et de son règlement communal des constructions et des zones (RCCZ). Elle a procédé à l'information publique (art. 33 al. 3 LcAT) sur l'avant-projet de la révision globale du PAZ/RCCZ par publication au BO du 11 octobre 2023. L'avant-projet a été déposé pour avis de principe (art. 33 al. 2 LcAT) au Service du développement territorial (SDT) le 10 septembre 2025. Compte tenu de ce qui précède, la Commune apporte la preuve de son avancement dans le processus de révision globale de ses instruments d'aménagement du territoire.

Malgré ces démarches et l'avancement du processus de révision globale du PAZ/RCCZ, l'aboutissement de cette procédure nécessitera encore plusieurs étapes à franchir (art. 33 ss LcAT).



Dans l'intervalle, le maintien de la zone réservée sur les secteurs dont l'affectation et/ou la réglementation sont appelées à être revues demeure absolument nécessaire afin de garantir qu'aucun projet de construction ne puisse entraver ou compromettre l'adaptation du PAZ et du RCCZ aux nouvelles exigences de la LAT, notamment en termes de redimensionnement de la zone à bâtir et de concentration du milieu bâti (art. 8a et 15 LAT). L'instauration d'une zone réservée cantonale constitue une mesure de sauvegarde permettant d'assurer la mise en conformité de l'aménagement communal avec les exigences de la LAT et d'éviter ainsi que la situation liée au surdimensionnement et au mitage du territoire ne s'aggrave avant l'entrée en vigueur de la révision du PAZ et du RCCZ.

Aussi, la Commune de St-Martin a adressé, en date du 3 octobre 2025, la requête au Conseil d'Etat d'instaurer des zones réservées cantonales au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT, jusqu'à l'homologation par le Conseil d'Etat du PAZ et du RCCZ de la Commune de St-Martin, mais au maximum pour une durée de 2 ans. Au vu de l'épuisement des compétences communales en matière de zones réservées (art. 19 LcAT), la compétence subsidiaire du canton apparaît réalisée pour édicter une zone réservée au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT afin de garantir la conformité de la révision globale du PAZ/RCCZ avec les exigences du droit fédéral relatives au dimensionnement et à l'urbanisation de la zone à bâtir (art. 8a et 15 LAT). L'institution d'une zone réservée cantonale repose sur une base légale spécifique qui habilite le Conseil d'Etat à prononcer une telle mesure dans le but de permettre la concrétisation des exigences en matière de (re)dimensionnement des zones à bâtir (Arrêt du Tribunal cantonal du 6 octobre 2021 A1 21 54 ; consid. 2.1 in fine, p. 6).

Justification du besoin et but poursuivi

Selon le rapport justificatif de la Commune du 25 septembre 2025, la délimitation de zones réservées s'avère nécessaire afin de mettre en œuvre le projet de révision globale du PAZ et du RCCZ. Les 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.) ;*
- > *Étapisation de l'urbanisation, pour gérer les réserves de zone à bâtir et répondre au surplus de 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.).*

En ce qui concerne la conformité des zones à bâtir avec les exigences du droit fédéral découlant de l'art. 15 LAT, il convient de relever que la Commune de St-Martin est classée en catégorie C selon l'annexe de la fiche de coordination C.1 « *Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat* » du Plan directeur cantonal (PDC). Selon le calcul effectué pour la Commune de St-Martin, celle-ci présente un surplus théorique de zones à bâtir dévolues à l'habitat de 21.1 ha pour un besoin théorique estimé à 4.8 ha. Cela signifie que les zones à bâtir dévolues à l'habitat homologuées dépassent les besoins pour les 25 à 30 prochaines années.

Par conséquent, la stratégie principale que la Commune doit appliquer est une stratégie de régulation, qui consiste en la mise en œuvre de mesures permettant de réduire les zones à bâtir dévolues à l'habitat et d'éviter le mitage du territoire. En outre, elle doit mettre en œuvre des mesures permettant de bloquer temporairement les surfaces dépassant les besoins à 15 ans d'une part et de densifier vers l'intérieur du milieu bâti les zones à bâtir dévolues à l'habitat déjà existantes (développement vers l'intérieur et concentration de l'urbanisation) d'autre part.

Dans cette perspective, il apparaît judicieux de déclarer des zones réservées sur les secteurs dépassant les besoins à 30 ans et devant être dézonés, les secteurs devant être bloqués car dépassant les besoins à 15 ans, ainsi que sur les surfaces qui seront concernées par un changement d'affectation de zone ou une adaptation des prescriptions constructives visant une meilleure utilisation du sol et le développement vers l'intérieur (concentration du milieu bâti).

Périmètre et durée de la zone réservée cantonale

Le périmètre de la zone réservée cantonale concerne les terrains mis en zones réservées par la Commune de St-Martin lors des publications aux bulletins officiels des 30 mars 2018, 21 février 2020 et 17 février 2023 (prolongation par l'Assemblée primaire). La délimitation exacte du périmètre de la zone réservée figure en bonne et due forme sur le plan à l'échelle 1:5'000 du 25 septembre 2025 déposé à l'enquête publique, sur lequel figure le parcellaire.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, il apparaît adéquat de délimiter des zones réservées sur des secteurs dépassant les besoins à 30 ans ou à 15 ans, des secteurs nécessitant la mise en place d'une réglementation visant à permettre le développement vers l'intérieur ainsi que des secteurs nécessitant un changement d'affectation.

Comme avancé dans le rapport de la Commune, *« 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 »*. 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 1bis LcAT et exposée au chapitre 4 de son rapport justificatif du 25 septembre 2025. Cette stratégie qui, de manière générale, vise à délimiter l'urbanisation, à éviter le mitage du territoire et à densifier tout en préservant la qualité du bâti et les qualités paysagères est conforme aux exigences de la LAT et du PDc.

Les zones réservées communales étant entrées en force le 30 mars 2018, les parcelles concernées seront donc en zone réservée depuis 8 ans lorsqu'elles arriveront à échéance, le 17 février 2026. Sur la base de la jurisprudence du Tribunal cantonal (RVJ/ZWR 2023, p. 3) et du Tribunal fédéral (ATF 1C_510/2009 du 14.07.2010), les zones réservées peuvent être édictées pour une durée totale de dix ans sans être considérées comme une restriction grave du droit de propriété. Afin de respecter la législation et la jurisprudence en la matière, il convient donc de limiter la durée des zones réservées cantonales à deux ans. Cette durée n'apparaît pas excessive compte tenu du temps nécessaire à l'aboutissement de la procédure de révision globale du PAZ/RCCZ. Il convient enfin de préciser que si le PAZ et le RCCZ révisés devaient entrer en force avant l'échéance de la zone réservée cantonale, celle-ci deviendrait caduque.

Intérêt public

En aménagement du territoire, les zones réservées se justifient par un double intérêt public, d'une part, lorsqu'il y a lieu de modifier un plan d'affectation, que celui-ci soit conforme ou non au droit, et d'autre part, lorsqu'il y a lieu de recourir à l'instrument de la zone réservée pour garantir aux autorités chargées de la planification la liberté de planifier et de décider (Arrêt TF 1C_671/2019 du 5 août 2020 consid. 3.1 ; ATF 113 Ia 362, consid. 2 in JdT 1989 I 441, p. 442 ; RUCH Alexander, *Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation*, Zurich 2016, § 31 ad art. 27). Le second permet d'éviter que des projets de construction viennent entraver ou compromettre cette liberté de planifier et de décider. Le premier est réalisé lorsqu'il existe une nécessité de planifier, assortie d'une intention concrète. Il n'est toutefois pas nécessaire que l'autorité dispose déjà d'une idée précise de la manière dont elle entend redéfinir la zone à bâtir, en particulier lorsque cette réflexion ne découle pas d'une intention de sa part mais d'une obligation résultant directement du droit fédéral (LAT) ou du plan directeur cantonal. Tel est le cas de l'obligation de réduire les zones à bâtir surdimensionnées conformément à l'art. 15 al. 2 LAT (Arrêt 1C_94/2020 du Tribunal fédéral du 10 décembre 2020, consid. 3.1).

Par ailleurs, il faut préciser que « *la nécessité d'aménager peut porter sur un redimensionnement de la zone à bâtir, sur la modification de l'affectation et du degré d'utilisation à l'intérieur de la zone à bâtir* » (Commentaire pratique LAT : Planifier l'affectation, Zurich 2016, § 35 ad art. 27).

L'article 15 LAT exige désormais que les zones à bâtir surdimensionnées soient réduites. Comme expliqué précédemment, la Commune de St-Martin présente un surplus de zone à bâtir qui dépasse les besoins pour les 30 prochaines années. Par conséquent, elle se trouve dans l'obligation légale de procéder à une révision globale de son PAZ/RCCZ afin de se conformer aux exigences du droit fédéral en matière de dimensionnement de la zone à bâtir et de rationalisation de l'habitat.

En outre, la fiche C.1 du PDc en vigueur fixe les principes et la marche à suivre pour le dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat. Or à la lettre b) de la marche à suivre pour les Communes, il est précisé que celles qui sont classées en catégorie B, C et D « *décident des zones réservées sur les surfaces dépassant les besoins pour les 15 prochaines années ou prennent d'autres mesures en vue de bloquer ces surfaces, en accord avec le canton et dans les deux ans à dater de l'entrée en vigueur du plan directeur cantonal* ».

Enfin, la Commune de St-Martin a entamé les démarches exigées par la fiche C.1 du PDc. Elle a transmis son avant-projet de révision globale au SDT pour avis de principe le 10 septembre 2025. La délimitation d'une zone réservée sur les secteurs concernés s'inscrit en continuité et en cohérence avec la réflexion en cours pour la révision globale du PAZ/RCCZ.

Proportionnalité

Le principe de proportionnalité « *exige que la zone réservée ne soit pas plus vaste et ne dure pas plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi* » (Arrêt 1C_260/2019 du Tribunal fédéral du 18 octobre 2019, consid. 3.1.3). Comme déjà relevé précédemment, nous estimons que la durée de la zone réservée n'est pas excessive et que son périmètre ne s'étend pas au-delà de ce qui est nécessaire pour délimiter les secteurs dont l'affectation doit être redéfinie, de sorte que le principe de proportionnalité est respecté.

En ce qui concerne l'étendue de la zone réservée sur la Commune de St-Martin, le périmètre apparaît clair et exactement délimité en s'appuyant sur des critères conformes aux exigences de la LAT et du PDc, en particulier en termes de dimensionnement et de développement vers l'intérieur. Ainsi, la délimitation des zones réservées s'inscrit dans la réflexion en cours pour le réexamen du PAZ, pour lequel des objectifs stratégiques communaux en matière de développement du territoire ont été déterminés.

Compétences et règles

À l'intérieur de cette zone réservée cantonale, rien ne doit être entrepris qui puisse compromettre le développement harmonieux des secteurs ou entraver la réalisation des objectifs communaux d'aménagement du territoire, en particulier la révision globale du PAZ et du RCCZ conformément au droit fédéral (LAT) et au PDc.

La Commune de St-Martin demeure toutefois compétente pour l'octroi des autorisations de construire au sein de la zone à bâtir. Lors de l'examen préalable à l'octroi de ces autorisations exceptionnelles, les règles relatives aux zones réservées édictées dans les rapports explicatifs de la Commune lors de la création et de la prolongation des zones réservées doivent prévaloir pour juger de l'admissibilité d'un projet de construction au regard de la future révision du plan d'affectation (Arrêt 1C_260/2019 du Tribunal fédéral du 18 octobre 2019, consid. 3.2.6 *in fine*).

En outre, à l'exception des demandes concernant des projets n'ayant que très peu d'impact sur l'aménagement du territoire, la Commune devra solliciter au préalable un préavis du Service du développement territorial concernant le caractère largement bâti ou non du secteur avant d'accorder une autorisation de construire exceptionnelle si les conditions relatives à l'admissibilité du projet au regard de la révision future du PAZ sont réalisées.

Mise à l'enquête publique

Le Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement est chargé de procéder à la mise à l'enquête publique (territoire concerné et but poursuivi par la création des zones réservées) conformément à l'art. 21 al. 3 LcAT.

Durant la mise à l'enquête publique, les personnes intéressées pourront prendre connaissance du dossier de zone réservée cantonale auprès du Service du développement territorial (SDT), sur rendez-vous, ou auprès de l'administration communale de St-Martin durant les heures d'ouverture officielles. Par ailleurs, le dossier est également consultable sur le site internet du SDT (<https://www.vs.ch/web/sdt>).

Retrait de l'effet suspensif à tout éventuel recours (art. 51 al. 2 LPJA)

Dans la mesure où la zone réservée cantonale entre vigueur dès la publication au Bulletin officiel (art. 19 al. 1 LcAT par renvoi de l'art. 21 al. 3 LcAT), il serait contraire à son but et à l'intérêt public poursuivi qu'elle soit paralysée jusqu'à droit connu d'un éventuel recours. A cet égard, il convient de rappeler que l'adoption d'une zone réservée cantonale constitue une mesure de sauvegarde permettant d'éviter que la situation liée au surdimensionnement et au mitage du territoire ne s'aggrave encore davantage avec l'octroi de permis de construire. En outre, il s'agit de préserver la marge de manœuvre dont la Commune a besoin pour poursuivre sereinement et sûrement son processus de révision du PAZ/RCCZ, démarches qui s'inscrivent dans l'obligation de mise en conformité avec les exigences de la LAT. Ces motifs apparaissent donc justifiés au sens de l'art. 51 al. 2 LPJA, de sorte qu'il y a lieu de retirer préventivement l'effet suspensif à tout éventuel recours contre la zone réservée cantonale.

Nous répondons volontiers aux questions pour tout complément d'information.


Adrian Zumstein
Chef de service