



Rapport explicatif

Destinataire Population
Auteur SDT
Copie à SAJMTE
Date 27 janvier 2026

PROLONGATION DE LA ZONE RESERVEE CANTONALE (art. 21 al. 3 LCAT) COMMUNE DE VEX

CONTEXTE

En tenant compte de l'épuisement des moyens légaux à dispositions de la Commune de Vex pour prolonger la zone réservée communale 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) et sur demande de la Commune de Vex, le Conseil d'État a décidé, en date du 24 février 2021, d'instaurer une zone réservée cantonale au sens de l'article 21 al. 3 LcAT pour une durée de cinq ans, afin de garantir la conformité aux articles 8a et 15 LAT. La zone réservée cantonale s'étend sur plusieurs périmètres qui sont exactement délimités par les plans établis par le Conseil municipal de Vex en séance du 03 février 2016, soit la partie supérieure de la commune comprenant les secteurs des Bioleys à Thyon 2000 ainsi que la partie inférieure de la commune comprenant le village de Vex et les alentours. La décision du Conseil d'État d'instaurer la zone réservée cantonale a été rendue notoire à travers la publication au bulletin officiel n°8 du 26 février 2021.

Il convient de rappeler que la Commune de Vex est la première commune du canton à prendre des mesures afin de garantir le respect des exigences légales en matière de dimensionnement des zones à bâtir (zones réservées communales en 2016). « De 2016 à 2021, durant la période des zones réservées communales, le Conseil communal accompagné d'un bureau mandataire a établi un projet de territoire cohérent. » Un premier dossier de révision globale du plan d'affectation des zones (PAZ) avait été déposé en 2016 auprès de notre service (SDT) pour avis de principe. Il concernait les grands principes d'aménagement du territoire retenu pour l'exercice. La commune était alors accompagnée par un premier bureau. L'avis de principe avait été rendu par le SDT en 2017.

Par la suite, la révision partielle de la LcAT est entrée en vigueur le 15 avril 2019 et le nouveau PDc a été approuvé le 1er mai 2019 par le Conseil fédéral. La révision du Plan directeur cantonal a permis de préciser le calcul du surdimensionnement de la zone à bâtir à travers la fiche de coordination C.1 *Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat* confirmant la nécessité pour les communes se trouvant avec un excédent de zones à bâtir d'instaurer des zones réservées afin que la situation liée surdimensionnement ne se péjore pas davantage.



Dans ce contexte, un changement de mandataire a été opéré en 2019 par la Commune et a eu « pour effet de ralentir la progression du dossier » selon le rapport explicatif communal.

La Commune de Vex a poursuivi ses travaux de révision. Elle a procédé à l'information publique (art. 33 al. 3 LcAT) sur l'avant-projet de la révision globale du PAZ et du règlement communal des constructions et des zones (RCCZ) par publication au BO n°3 du 17 janvier 2020.

Comme expliqué en introduction, le Conseil d'État a décidé, en date du 24 février 2021, d'instaurer une zone réservée cantonale au sens de l'article 21 al. 3 LcAT pour une durée de cinq ans, afin de garantir la conformité de la révision du PAZ/RCCZ aux articles 8a et 15 LAT à savoir les exigences en termes de concentration et de densification de la zone à bâtir (art. 8a LAT) ainsi que son dimensionnement sur le territoire communal (art. 15 LAT). La zone réservée cantonale est entrée en force dès sa publication au bulletin officiel n°8 du 26 février 2021.

Dans la foulée, l'avant-projet a été déposé pour avis de principe (art. 33 al. 2 LcAT) auprès de notre service (SDT) le 16 septembre 2021. Le 05 juillet 2023, l'avis de principe du SDT a été transmis à la Commune de Vex qui a, dès lors, été chargée d'adapter son dossier de révision globale du PAZ/RCCZ en fonction des conditions émises. Il ressort du rapport explicatif communal de cet avis de principe que le SDT « *salue la démarche entreprise, tout en formulant une série de demandes de modification relevant d'aspects légaux, d'irrégularités de forme, ainsi que des éléments d'opportunités.* »

« *Dès lors, la Commune a entrepris des adaptations de son projet dans l'objectif de finaliser la révision globale* » selon le rapport explicatif communal.

Dans ce contexte, la Commune de Vex relève qu'« *il est important de noter que plusieurs circonstances exceptionnelles ont eu des conséquences sur la durée du travail de révision globale. Deux démissions, dont celle du président de la Commune et de la Commission d'aménagement du territoire, ainsi qu'un décès, ont fortement perturbé l'avancement de la révision globale ces dernières années. Le Président démissionnaire assumait directement la charge du dossier de la révision du PAZ et du RCCZ et la reprise d'un dossier d'une telle ampleur par les nouvelles autorités a nécessairement requis un temps d'appropriation important.* ».

La Commune de Vex « *se prépare désormais, en collaboration et avec le soutien du SDT, à une mise à l'enquête publique au début de l'année 2026.* »

Le SDT confirme que, depuis le mois de novembre 2025, plusieurs séances de coordination ont eu lieu entre le SDT et la Commune de Vex sur le projet de RG PAZ/RCCZ, l'objectif de la Commune étant la mise à l'enquête publique du projet selon l'article 34 de la LcAT au premier trimestre de l'année 2026.

À noter finalement que la révision de la Loi sur les constructions (LC) et de l'Ordonnance y relative (OC) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026. Les Communes sont tenues de respecter ce nouveau cadre et la Commune de Vex adapte actuellement son projet à ce nouveau droit, notamment s'agissant des prescriptions devant figurer dans les RCCZ.

La Commune de Vex démontre ainsi un avancement déterminant dans le processus de révision globale de son PAZ et de son règlement (RCCZ).

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. 34 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/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). La prolongation de la 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/RCCZ.

Aussi, la Commune de Vex a adressé, en date du 27 novembre 2025 et confirmé en date du 26 janvier 2026, la requête au Conseil d'État de prolonger le délai des zones réservées cantonales au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT, pour une durée de 2 ans. Au vu de l'enjeu de sauvegarder la révision en cours du PAZ/RCCZ de manière à ce qu'elle soit conforme aux exigences LAT et des justes motifs présentés, la compétence subsidiaire du canton apparaît réalisée pour prolonger le délai de la zone réservée au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT afin de garantir le respect des exigences du droit fédéral relatives au dimensionnement et à l'urbanisation de la zone à bâtir (art. 8a et 15 LAT). La prolongation du délai de la zone réservée cantonale repose sur une base légale spécifique qui habilite le Conseil d'État 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 explicatif de la Commune du 26 janvier 2026, la délimitation de zones réservées s'avère nécessaire afin de poursuivre la procédure de révision globale pour une mise en conformité des outils communaux d'aménagement du territoire avec les nouvelles exigences de la LAT. *« Avant d'aboutir à une homologation formelle du dossier, cette procédure implique un délai de plusieurs mois pendant lequel le développement du territoire communal pourrait aller à l'encontre de l'intérêt public et des dispositions légales supérieures si les terrains situés en zones réservées venaient à être libérés. »*

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 Vex 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 PDC. Selon le calcul effectué pour la commune de Vex, celle-ci présente un surplus théorique de zones à bâtir dévolues à l'habitat de 73.4 ha pour un besoin théorique estimé à 17.7 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 Commune de Vex doit mettre en œuvre une stratégie de régulation, qui consiste en la réalisation 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 concernant les territoires exactement délimités par les plans établis par le Conseil municipal de Vex en séance du 03 février 2016, soit la partie supérieure de la commune comprenant les secteurs des Bioleys à Thyon 2000 ainsi que la partie inférieure de la commune comprenant le village de Vex et les alentours. Il s'agit des plans de la zone réservée cantonale déposés à l'enquête publique le 26 février 2021, sur lesquels figure le parcellaire.

Selon la jurisprudence, *« le périmètre de la zone réservée est le fruit d'une réflexion globale sur l'ensemble du territoire communal, menée à l'occasion de la révision de l'entier du PAZ et destinée à remédier au surdimensionnement de la zone à bâtir et à permettre une politique d'aménagement cohérente sur l'ensemble du territoire »* (ACDP A1 23 127 du 9 avril 2024, consid. 5.2).

Dans un contexte de mise en conformité avec la LAT et le PDc, le périmètre de la zone réservée doit être délimité de façon à pouvoir englober tous les secteurs dont une réflexion apparaît nécessaire pour la planification future, étant précisé que ce périmètre ne doit pas se limiter aux seules parcelles qui entrent en ligne de compte pour une réduction de la zone à bâtir et ne doit pas préfigurer le découpage futur des zones d'affectation. En effet, la jurisprudence du Tribunal fédéral a reconnu que le périmètre de la zone réservée pouvait s'étendre au-delà des surfaces à dézoner « *dans un contexte général d'habitat étendu, cumulé à un surdimensionnement de la zone à bâtir* » en considérant que « *le planificateur doit inévitablement s'en prendre à des parcelles dont de nombreuses caractéristiques n'excluraient pas - dans un contexte inverse de besoins en terrains constructibles - qu'elles soient affectées à la zone à bâtir* » (arrêt 1C_695/2021 du 4 novembre 2022 consid. 3.2.2).

Du point de vue de l'aménagement du territoire, il apparaît adéquat de délimiter ces zones réservées sur les zones à bâtir dévolues à l'habitat du territoire communal qui comprend potentiellement 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. La délimitation d'une zone réservée suffisamment vaste, permettant d'offrir une certaine marge de manœuvre à la Commune lors de l'élaboration de son projet de révision globale du PAZ/RCCZ, est justifiée puisqu'elle repose sur une stratégie claire de la Commune exposée dans les options communales de développement dont l'information publique a été réalisée par la publication au bulletin officiel du 17 janvier 2020. 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.

Du reste, les arrêts rendus par le Tribunal cantonal le 06 octobre 2021 (A1 21 52 et A1 21 54) n'ont pas remis en cause les périmètres de la zones réservées cantonales figurant dans la décision du Conseil d'Etat du 24 février 2021, de sorte qu'ils ont été jugés conformes au principe de la proportionnalité.

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 Vex 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 de coordination 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 Vex poursuit les démarches exigées par la fiche C.1 du PDc. Elle adapte son projet de PAZ/RCCZ pour donner suite à l'avis de principe du SDT avant sa mise à l'enquête publique prévue pour le premier trimestre de l'année 2026. La délimitation d'une zone réservée cantonale sur les secteurs concernés s'inscrit en continuité et en cohérence avec la réflexion en cours pour la révision globale du PAZ/RCCZ. Elle est intimement liée au remaniement des zones à bâtir surdimensionnées et relève d'un intérêt public prépondérant (Arrêts du Tribunal fédéral 1C_576/2020 du 1^{er} avril 2021 et 1C_168/2019 du 17 janvier 2020).

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 ne dure pas plus longtemps que ne le requiert le but poursuivi 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.

Les zones réservées communales étant entrées en force le 12 février 2016, les parcelles concernées seront donc en zone réservée depuis 12 ans lorsqu'elles arriveront à échéance, le 25 février 2028. La prolongation de la zone réservée cantonale est au service de l'adoption de la nouvelle planification et réglementation y relative. Cette durée est nécessaire compte tenu des circonstances exceptionnelles qui ont touché la Commune et du temps encore 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.

Le Tribunal fédéral a confirmé que *« l'instauration d'une zone réservée ne donne en principe pas droit à une indemnisation pour expropriation matérielle, dès lors qu'il s'agit d'une mesure provisoire ne portant pas, sauf cas exceptionnel, une atteinte au droit de la propriété pouvant être qualifiée de grave au sens de la jurisprudence »* (arrêt du Tribunal fédéral 1C_390/2023 du 25 janvier 2024 consid. 3.4 in fine). La prolongation de la zone réservée cantonale permet ainsi de préserver la marge de manœuvre suffisante pour l'établissement d'un plan d'affectation conforme à la LAT à l'échelle de l'ensemble du territoire communal (arrêt 1C_114/2023 du 21 mars 2024 consid. 3.3). Cette conformité aux exigences du droit fédéral en termes de dimensionnement de la zone à bâtir (art. 15 LAT) et de sa configuration (art. 8a LAT) revêt un intérêt public prépondérant afin que les travaux en cours sur la révision globale du PAZ/RCCZ ne soient pas compromis, en particulier que l'objectif de mise en conformité ne soit pas rendu à néant par l'absence de mesure de blocage.

En ce qui concerne l'étendue de la zone réservée sur la Commune de Vex, 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 et en vertu de l'art. 27 LAT, 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 Vex demeure toutefois compétente pour l'octroi des autorisations de construire dérogatoires à la zone réservée au sein de la zone à bâtir. Lors de l'examen préalable à l'octroi de ces autorisations dérogatoires, les règles relatives aux zones réservées édictées dans le rapport explicatif 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 de Vex 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 de la prolongation de la zone réservée cantonale (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 prolongation de la zone réservée cantonale auprès du Service du développement territorial (SDT), sur rendez-vous, ou auprès de l'administration communale de Vex durant les heures d'ouverture officielles. Par ailleurs, le dossier est également consultable sur le site internet du SDT (www.vs.ch/web/sdt/zrc-consultation).

RETRAIT DE L'EFFET SUSPENSIF À TOUT ÉVENTUEL RECOURS (ART. 51 AL. 2 LPJA)

Dans la mesure où la prolongation de 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. À 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 de Vex 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 prolongation de la zone réservée cantonale.

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


Adrian Zumstein
Chef de service