



ZONES RÉSERVÉES CANTONALES

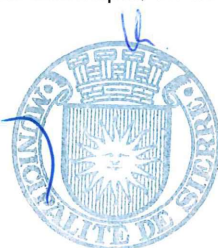
REQUÊTE FORMELLE AU CONSEIL D'ÉTAT

RAPPORT EXPLICATIF

Version du 29 janvier 2026

Décision du Conseil municipal, en date du : **03 FEV. 2026**

Le Président :



Le Secrétaire :



AZUR Roux & Rudaz sarl | 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.	AVANCEMENT DE LA COMMUNE DANS LA PROCEDURE DE REVISION GLOBALE DU PAZ ET DU RCCZ	3
3.	HISTORIQUE DES ZONES RESERVEES COMMUNALES	4
4.	STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE ET NECESSITE DE ZONES RESERVEES CANTONALES	5
5.	PERIMETRE DES ZONES RESERVEES CANTONALES	7
6.	DUREE DES ZONES RESERVEES CANTONALES	8
7.	EFFETS DES ZONES RESERVEES CANTONALES ET POSSIBILITE DE DEROGATION	9
8.	CONCLUSION	9

ANNEXE

Annexe 1 Plans des zones réservées cantonales (3), par secteur, échelle 1 :2'500

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
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 Sierre ont été homologués par le Conseil d'Etat le 28 octobre 1998, soit il y a plus de 27 ans et doivent être revus conformément à la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT).

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

Le Conseil municipal a déclaré certains périmètres en zone réservée en mai 2018 avec une nouvelle décision en 2020 et le Conseil général les a prolongées, avec une échéance au 11 mai 2026. Ayant épuisé ses compétences en matière de zones réservées (art. 19 LcAT) et n'ayant pas encore abouti à l'homologation d'un PAZ et d'un RCCZ révisés, la Commune de Sierre sollicite le Conseil d'Etat afin qu'il mobilise sa compétence subsidiaire pour édicter des zones réservées cantonales sur ces périmètres (art. 36 LAT, art. 21 al. 3 LcAT).

Le présent rapport justificatif s'adresse donc à l'autorité compétente. Il justifie le besoin de déclarer des zones réservées cantonales, au sens de l'art. 21 LcAT sur certains secteurs définis de la Commune de Sierre, qui sont en zone réservée communale depuis mai 2018, pour permettre un développement maîtrisé de la Commune qui tient compte de l'avancement des réflexions communales en matière de développement territorial.

2. AVANCEMENT DE LA COMMUNE DANS LA PROCÉDURE DE RÉVISION GLOBALE DU PAZ ET DU RCCZ

La Commune de Sierre 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 RCCZ. Cela comprend la détermination de :

- > son projet de territoire (options de développement territoriales et image directrice avec enjeux sectoriels, transversaux et localisés), validé par le Conseil municipal en octobre 2017 puis en avril 2021.
- > son projet de périmètre d'urbanisation (PU), validé par le Conseil municipal en mars 2021.

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

Après avoir établi ces mesures préparatoires, la Commune a poursuivi le processus de la révision globale de son PAZ et de son RCCZ comme en témoigne la publication au Bulletin officiel (BO) du 30 septembre 2022 de l'information publique (art. 33 al. 1bis LcAT) sur l'avant-projet de révision globale du PAZ et du RCCZ.

Conformément à l'art. 33 al. 3 LcAT, la Commune de Sierre a déposé le projet de révision globale de son PAZ et de son RCCZ pour avis de principe auprès du Service du département territorial (SDT) en octobre 2024. La Commune est actuellement dans l'attente du retour des préavis des services cantonaux.



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

3. HISTORIQUE DES ZONES RÉSERVÉES COMMUNALES

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 PAZ et RCCZ en vigueur, démographie et emplois).

Sierre y est classée en catégorie B (la superficie des zones à bâtir dévolues à l'habitat est supérieure aux besoins à 15 ans) et doit donc prendre des mesures de planification, dont la stratégie principale est la mise en œuvre de mesures permettant de bloquer temporairement la construction des surfaces dépassant les besoins en zone à bâtir dévolue à l'habitat pour les 15 prochaines années.

3.1 DÉCISION DE ZONES RÉSERVÉES PAR LE CONSEIL MUNICIPAL EN 2018

Afin de stopper les constructions sur certains périmètres spécifiques qui pourraient aller à l'encontre des options de développement territorial définies et/ou de la révision globale du PAZ et du RCCZ, et faisant face à plusieurs demandes d'autorisation de construire dans des emplacements non judicieux, le Conseil municipal de Sierre a décidé des zones réservées en date du 18 avril 2018 (publication au BO du 18 mai 2018), pour une durée de deux ans.

La délimitation des 28 périmètres localisés de zones réservées est le fruit d'une analyse à la fois qualitative et quantitative.

Deux approches complémentaires ont été privilégiées :

- un volet stratégique, où un diagnostic territorial a permis de définir les options de développement de la Commune par domaine (urbanisation, attractivité résidentielle, attractivité économique, mobilité, nature et paysage) ;
- un volet technique, où le territoire sierrois a été passé au crible de critères objectifs (géodonnées telles que pente, zones de dangers, équipement, etc.), via un système d'information géographique (SIG).

Cette double approche a permis de délimiter les zones réservées de la manière la plus objective possible.

3.2 NOUVELLE DÉCISION DE ZONES RÉSERVÉES PAR LE CONSEIL MUNICIPAL EN 2020 ET PROLONGATION PAR LE CONSEIL GÉNÉRAL EN 2023

Depuis la première décision des zones réservées par le Conseil municipal en 2018, le contexte de l'aménagement du territoire cantonal a évolué :



- le plan directeur cantonal (PDC) a été approuvé par le Conseil fédéral en date du 1er mai 2019, précisant notamment la marche à suivre pour le dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat. Pour la Commune de Sierre, le SDT a défini en 2019 un surplus de zone à bâtir de quelque 30.7 hectares pour répondre aux besoins en zone à bâtir dévolue à l'habitat à 15 ans ;
- la révision de la LcAT est entrée en vigueur le 15 avril 2019. Les conditions relatives aux zones réservées y ont notamment été adaptées. La durée de ces dernières a été augmentée puisqu'elles peuvent désormais être instaurées par le Conseil municipal pour une durée de cinq ans et être prolongées de trois ans par l'Assemblée primaire / le Conseil général dans le cas de la Commune de Sierre (art. 19. al. 2 LcAT).

Lorsque le Conseil municipal de Sierre a décidé les zones réservées en 2018, l'art. 19 al. 2 LcAT prévoyait une durée de deux ans pour la décision des zones réservées par le Conseil municipal. La nouvelle LcAT entrée en vigueur le 15 avril 2019 a introduit une durée plus longue (cinq ans, prolongeable de trois ans par l'Assemblée primaire / le Conseil général dans le cas de la Commune de Sierre). La durée maximale des zones réservées est donc désormais portée à huit ans, contre cinq sous l'ancien régime de la LcAT. En effet, afin de mener à bien les tâches attribuées aux Communes par la législation cantonale et fédérale dans le cadre de la révision globale de leur PAZ et leur RCCZ, les Communes doivent disposer d'un délai raisonnable.

Afin que la Commune de Sierre puisse pleinement bénéficier de cette nouvelle durée maximale, le Conseil municipal de Sierre a décidé d'annuler sa décision de 2018 et de la remplacer par une nouvelle décision instaurant des zones réservées pour une durée de trois ans.

En date du 7 avril 2020, le Conseil municipal a donc pris une nouvelle décision (qui a annulé sa décision publiée au BO du 18 mai 2018) au sujet des mêmes zones réservées qu'en 2018 (publication au BO du 15 mai 2020) afin de tenir compte de l'évolution du cadre légal (prolongement de la durée des zones réservées de compétence du Conseil municipal dans la nouvelle LcAT). Ces nouvelles zones réservées étaient valables pour une durée de trois ans, soit jusqu'au 15 mai 2023 (date de publication du BO).

La révision globale du PAZ et du RCCZ n'ayant pas encore été finalisée, le Conseil général du 15 février 2023 a accepté de prolonger ces zones réservées pour une durée de trois ans (publication de la décision dans le BO du 11 mai 2023).

La zone réservée prolongée par le Conseil général arrive à l'échéance le 11 mai 2026, laissant la Commune de Sierre sans moyens légaux de sa compétence pour bloquer les projets sur ces territoires qui risqueraient de compromettre la mise en œuvre de la révision globale de son PAZ et de son RCCZ.

C'est pourquoi le Conseil municipal de Sierre dépose la présente requête d'instauration de zones réservées cantonales sur les périmètres en force ayant été prolongés par le Conseil général en 2023.

4. STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE ET NÉCESSITÉ DE ZONES RÉSERVÉES CANTONALES

La stratégie de développement territorial s'est basée sur trois axes thématiques prioritaires, qui, en plus des options de développements communales, ont été à la base de la réflexion de la révision globale du PAZ et du RCCZ et des zones réservées :



➤ **patrimoine vivant** (développement d'un cadre de vie harmonieux)

Ce thème comporte le patrimoine (ISOS national), qui reconnaît la richesse architecturale de Sierre et ses bâtiments historiques, mais aussi celle des lieux de vie que sont les rues, les places et les jardins patrimoniaux. Cette valorisation du patrimoine ne doit pas être figée, d'où la notion de « vivant ». Cet équilibre entre préservation et évolution permettra à Sierre de faire vivre ce patrimoine exceptionnel en harmonie avec les réalités du 21^{ème} siècle, pour maintenir un cadre de vie agréable.

➤ **nature et paysage** (relations entre l'environnement bâti et non bâti)

Sierre s'est développé dans un paysage et une nature exceptionnels. Délimité par le bois de Finges et les marais de Poutafontana à ses extrémités, le territoire sierrois est parsemé de collines, témoins d'un passé géomorphologique mouvementé. L'urbanisation a pris place dans ce cadre, en bonne harmonie la plupart du temps, mais pas toujours. La modernité a eu tendance à s'affranchir des contraintes naturelles en pensant les dompter. Aujourd'hui, la nature rappelle souvent qu'une intégration harmonieuse est plus durable qu'une volonté de maîtrise. Dans le contexte du changement climatique et d'érosion de la biodiversité, s'adapter en intégrant les richesses et dangers naturels semble être la meilleure approche pour préserver la qualité de vie des habitants.

➤ **industrie, artisanat et quartiers mixtes** (relation entre le monde du travail et celui de l'habitat)

L'histoire industrielle de Sierre a marqué son urbanisation. Cette empreinte ne se retrouve pas seulement dans les grandes zones industrielles des îles Falcon et de Novellis/Constellium. Elle s'observe plus subtilement dans certains quartiers, comme celui de Sierre-Est, surnommé « le quartier-mixte ». On y rencontre un mélange d'activités et d'habitat spécifique, qui fonctionne depuis des décennies. Cette mixité est intéressante à plusieurs titres : elle confère une capacité de résilience à la ville, conforte le dynamisme économique en fournissant aux entreprises des possibilités d'implantation, peut contribuer à réduire les trajets pendulaires, etc. Mais la cohabitation entre entreprises et habitations ne va pas toujours sans nuisances, notamment sonores et olfactives. La mixité doit être gérée au mieux afin de placer le curseur au bon endroit entre vitalité économique et qualité de vie. Au final, le PAZ doit tenir compte de la nécessité d'avoir d'une part des zones dédiées à l'industrie mais également la pertinence de développer des quartiers qui mêlent les lieux de vie et de travail.

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 (environ 17% de la surface communale), les zones agricoles, les zones à protéger ou encore les zones spéciales (par ex. zone golf, zone d'activités sportives et récréatives).

Le projet de révision globale du PAZ et du RCCZ intègre des mesures de planification qui touchent les périmètres des zones réservées décidées par le Conseil municipal en 2018 puis en 2020 et prolongées par le Conseil général en 2023. La mise en œuvre des zones réservées dans le cadre de la révision globale du PAZ et du RCCZ est 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.) ;



- étagisation de l'urbanisation, pour gérer les réserves de zone à bâtir et répondre au surplus du 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. préservation de césures paysagères structurantes du paysage, etc.).

Le projet de révision globale du PAZ et du RCCZ identifie donc plusieurs secteurs sur lesquels il ne faudrait pas permettre la construction avant l'aboutissement de la procédure d'homologation, car ces nouveaux développements mettraient à mal la planification envisagée.

Il identifie aussi d'autres secteurs dont l'affectation ou la densité devraient changer. Permettre de nouvelles constructions dans ces secteurs, qui ne seraient pas en adéquation avec les nouvelles prescriptions, nuirait à l'image d'ensemble de la zone à bâtir communale.

Ayant répondu de manière exemplaire à la sollicitation du Service du développement territorial (SDT) de décider de zones réservées pour maîtriser le développement territorial communal, le Conseil municipal de Sierre a décidé rapidement de zones réservées. Le Conseil municipal a donc épuisé plus rapidement que d'autres Communes ses compétences en matière de zones réservées, avant d'avoir pu aboutir à l'homologation de la révision globale de son PAZ et de son RCCZ.

Sans décision par le Conseil d'Etat de zones réservées cantonales sur les secteurs concernés par la zone réservée communale, valable jusqu'en mai 2026, le Conseil municipal se retrouverait sans moyens légaux de sa compétence pour bloquer les projets sur des territoires qui risqueraient de compromettre la mise en œuvre de la révision globale de son PAZ et de son RCCZ.

Afin de préserver l'intérêt public évident que représente un aménagement du territoire cohérent, la Commune de Sierre adresse la requête au Conseil d'Etat de décider de zones réservées cantonales au sens de l'art. 21 al. 3 LcAT, pour la durée maximale possible, selon le droit en vigueur, sur certains secteurs de son territoire communal jugés stratégiques pour le développement d'une urbanisation de qualité. Ces zones réservées seront 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 CANTONALES

Le périmètre des zones réservées cantonales proposé par la Commune de Sierre correspond aux périmètres déjà décidés en zone réservée communale lors des publications officielles parues le 18 mai 2018 et 15 mai 2020 et prolongées par le Conseil général en 2023 (BO du 11 mai 2023). Il ne comprend pas de nouveaux périmètres.

Ces zones réservées cantonales totalisent une surface de 37.4 ha, répartie sur l'ensemble du territoire communal et concerne 28 périmètres.

Les territoires concernés figurent sur les plans à l'échelle 1 :2'500 des zones réservées cantonales annexées au présent rapport.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, 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 et 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 présentée à la population conformément à l'art 33. al.1 et 1 bis LcAT.



Il est à noter que ces zones réservées ne représentent qu'une partie des réserves de zones à bâtir dévolues à l'habitat et ne compromettent donc pas le développement à court terme de l'urbanisation.

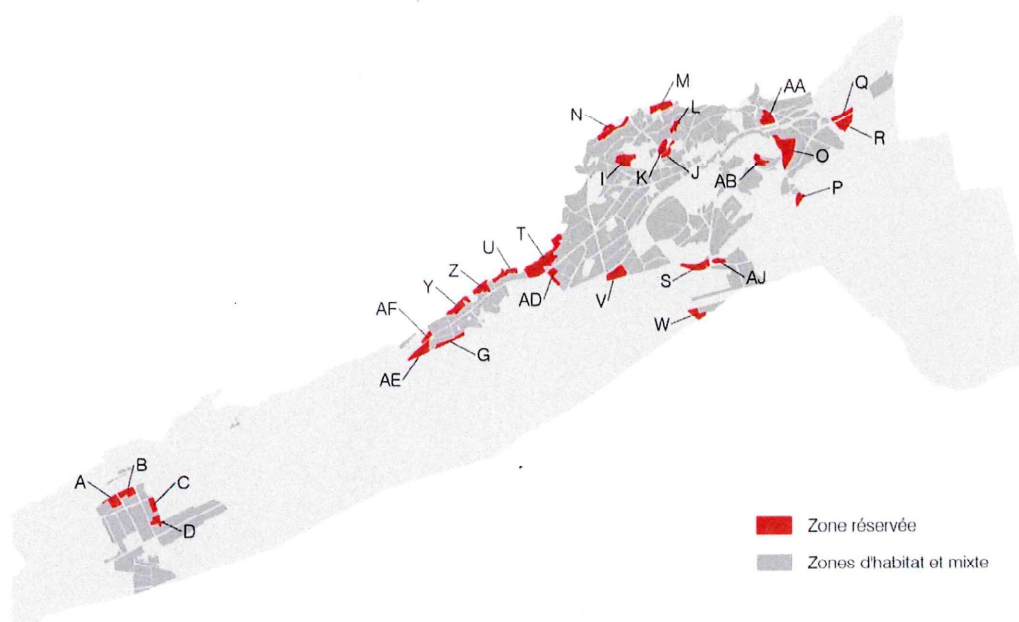


Figure 1 : Périmètres des zones réservées, sans échelle

6. DURÉE DES ZONES RÉSERVÉES CANTONALES

En vertu de l'art. 21 al. 3 de la LcAT, le Conseil municipal de Sierre demande au Conseil d'Etat que la zone réservée cantonale soit décidée pour la durée maximale possible, selon le droit en vigueur.

La durée de ces zones réservées correspond donc, dans les grandes lignes, au délai imposé aux Communes par le Canton du Valais dans sa loi sur les constructions (art. T1-1) pour la mise en conformité aux exigences de la LAT de leurs instruments d'aménagement du territoire (PAZ, RCCZ). En effet, les RCCZ doivent être adaptés d'ici au 31 décembre 2030. La durée de ces zones réservées cantonales 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.

Si elles sont acceptées par le Conseil d'Etat, les présentes zones réservées cantonales seront abrogées au plus tard conjointement à l'homologation de la révision globale du PAZ et du RCCZ.



7. EFFETS DES ZONES RÉSERVÉES CANTONALES ET POSSIBILITÉ DE DÉROGATION

Conformément aux directives ressortant de l'art. 27 LAT, *à l'intérieur de ces zones réservées cantonales, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver la révision globale du PAZ et du RCCZ en cours.*

Les possibilités de dérogation actuelles seront toujours valables en cas de décision par le Conseil d'Etat des zones réservées cantonales sur ces territoires délimités.

Les seules dérogations qui seront accordées concernent les transformations / rénovations / réaffectations et les agrandissements / extensions des constructions existantes, pour autant qu'elles respectent les bases légales en vigueur. Les projets dérogoires seront publiés au bulletin officiel avec la mention « en dérogation aux zones réservées cantonales ».

8. CONCLUSION

Malgré les étapes importantes déjà franchies par la Commune de Sierre dans le processus de révision globale du PAZ et du RCCZ (le dossier a été transmis pour avis de principe à l'automne 2024), la procédure en cours prendra encore du temps avant l'homologation de ces instruments d'aménagement du territoire par le Conseil d'Etat. Dans l'intervalle, il est nécessaire d'éviter des développements qui pourraient rendre caduque la révision en cours, notamment dans les secteurs dont l'affectation est appelée à évoluer significativement.

C'est pourquoi, le Conseil municipal de Sierre sollicite le Conseil d'Etat afin qu'il mobilise sa compétence pour décider des zones réservées cantonales 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 29 janvier 2026

AZUR Roux & Rudaz sàrl

Sylvie Rudaz, architecte EPFL – urbaniste FSU

Ana Batalha, architecte – urbaniste

