



ZONES RÉSERVÉES SELON ART. 27 LAT ET 19 LcAT

RAPPORT EXPLICATIF

Sion, le 18 mai 2018



TABLE DES MATIERES

1.	BUT DU RAPPORT	3
2.	CONTEXTE ET BUTS DU PERIMETRE D'URBANISATION ET DE LA ZONE RESERVEE	3
3.	DELIMITATION DU PROJET DE PERIMETRE D'URBANISATION ET DES ZONES RESERVEES	5
4.	METHODOLOGIE	5
5.	TERRITOIRES CONCERNES	9
6.	SUITE A ENTREPRENDRE	9
	GLOSSAIRE	10#

ANNEXE :

Annexe 1 Fiches synoptiques, par périmètre

1. BUT DU RAPPORT

Le but du présent rapport est de justifier le besoin de déclarer des zones réservées sur le territoire de la commune de Sierre, et de définir ainsi son projet de périmètre d'urbanisation (PU).

Il explique également la méthode utilisée pour délimiter les zones réservées. Cette méthode se base sur deux volets : un volet technique (analyse territoriale multicritère) et un volet stratégique (options de développement), en conformité avec les exigences du Plan directeur cantonal (PDC) en cours de révision.

Ainsi, il démontre que les périmètres des zones réservées ont été délimités de manière objective, sur la base de critères territoriaux concrets, en fonction de la vision de développement territorial de la commune.

2. CONTEXTE ET BUTS DU PERIMETRE D'URBANISATION ET DE LA ZONE RESERVEE

2.1 Périmètre d'urbanisation

Afin de limiter le dézonage massif qu'aurait entraîné une application *stricto sensu* de la troisième révision de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), le canton du Valais a pris l'option en 2015 de faire une proposition à la Confédération.

En effet, le Canton a intégré un nouveau concept à sa loi d'application cantonale de la LAT (LcAT) : le périmètre d'urbanisation. Celui-ci permet au canton d'éviter de dézoner la totalité des terrains destinés à l'habitat qui ne seraient pas nécessaires dans les 15 prochaines années (soit plus de 2'000 hectares sur l'ensemble du Canton), ainsi que l'exige l'article 15 de la LAT.

Pour ce faire, le périmètre d'urbanisation englobe, en sus des zones à bâtir nécessaires pour les 15 ans à venir, celles qui le seront pour les 30 prochaines années. Toutefois, au sein de ce périmètre, seuls les terrains correspondant aux besoins pour les 15 prochaines années seront constructibles de suite. Les terrains correspondant aux besoins pour les 15-30 prochaines années seront reconnus comme destinés à être bâtis, mais bloqués temporairement par des mesures de planification.

Ces mesures de planification sont notamment la zone d'affectation différée, l'élaboration de plans d'affectation spéciaux (PAS) ou la planification par étape de l'équipement. Elles devront être mises en œuvre lors de la révision du Plan d'affectation des zones (PAZ).

2.2 Contexte communal

Le Plan directeur cantonal (PDC), en cours d'approbation par le Conseil fédéral, définit pour chaque commune valaisanne les zones à bâtir nécessaires pour les 15 prochaines années, ainsi que les surplus théoriques de zone à bâtir.

La fiche C.1 « Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat » du PDC classe la commune de Sierre dans la catégorie B. Les communes de cette catégorie doivent « mettre en œuvre des mesures permettant de planifier l'utilisation des zones à bâtir dévolues à l'habitat existantes (*terrains constructibles dans les 15 ans et terrains temporairement inconstructibles*) ». L'annexe 2 de cette fiche montre que la commune de Sierre possédait, en 2016, un surplus théorique de 30.6 hectares de zone à bâtir dévolue à l'habitat.

En clair, les zones à bâtir dévolues à l'habitat de Sierre n'étant pas supérieures aux besoins à 30 ans, la commune n'a pas l'obligation de dézoner des terrains à bâtir. Elle doit cependant appliquer les mesures de planification citées au chapitre 2.1, afin de geler temporairement l'urbanisation de ses zones à bâtir excédentaires.

Soucieuse de développer son urbanisation de manière qualitative, la commune de Sierre a analysé l'ensemble de son territoire afin de sélectionner les terrains les

moins aptes à une construction immédiate, et les déclarer en zone réservée. Ces terrains ont été identifiés grâce à une méthode à la fois quantitative et qualitative. Cette méthode sera présentée par la suite.

2.3 Zones réservées

Lorsqu'elles doivent modifier ou réviser leur PAZ, les communes peuvent déclarer des territoires exactement délimités « zone réservée » au sens de l'article 27 de la LAT. Ces zones réservées, selon les dispositions de l'article 19 LcAT, permettent aux communes de bloquer temporairement (de 2 à 5 ans selon la LcAT en vigueur, 5 à 8 ans selon la nouvelle LcAT) des zones à bâtir, pour leur donner le temps de définir le développement souhaité.

Dans le cadre de la délimitation du périmètre d'urbanisation (PU), cet outil s'avère utile pour bloquer les surplus de zone à bâtir, laissant ainsi le temps de la réflexion à la commune pour prendre les mesures de planification adéquates.

2.4 Buts des zones réservées

Dans le cadre de la délimitation de son projet de périmètre d'urbanisation, la commune de Sierre a déclaré des zones réservées dans un triple but :

- répondre aux exigences de la LAT en gelant le surplus de zone à bâtir (besoin au-delà des 15 prochaines années) identifié par le Plan directeur cantonal ;
- éviter le mitage du territoire qui rendrait difficile une urbanisation cohérente et qualitative;
- geler les zones à bâtir nécessitant, avant toute construction, l'élaboration de mesures de planification d'ensemble pour garantir une urbanisation rationnelle.

La 3^{ème} révision de la LAT révisée introduit les notions d'orientation du développement de l'urbanisation vers l'intérieur du milieu bâti, et de création d'un milieu bâti compact (art. 1 al. a^{bis} et b).

La commune de Sierre possède de grandes réserves de zone à bâtir non urbanisées d'un seul tenant, réparties sur l'ensemble de son territoire. Plusieurs de ces réserves doivent faire l'objet de mesures préalables à l'urbanisation (équipement, desserte, rectification de limites, PAS, etc.). Permettre la construction dans ces périmètres sur les parcelles immédiatement constructibles risquerait d'engendrer un mitage du territoire néfaste, mettant en péril l'urbanisation rationnelle du sol. Face à la demande constante de projets d'autorisation de construire dans ces réserves, la commune a donc décidé de déclarer des zones réservées.

Ces zones réservées donneront à la commune le temps de la réflexion pour mettre en œuvre la révision du PAZ, en favorisant l'urbanisation vers l'intérieur et le développement d'un milieu bâti compact.

Il est à noter que les zones réservées décrétées par la commune de Sierre ne représentent qu'une partie des réserves de zones à bâtir destinées à l'habitat, et ne compromettent donc pas le développement à court terme de l'urbanisation.

3. DELIMITATION DU PROJET DE PERIMETRE D'URBANISATION ET DES ZONES RESERVEES

La fiche C.1 « Dimensionnement des zones à bâtir dévolues à l'habitat » du Plan directeur cantonal édicte la marche à suivre pour dimensionner les zones à bâtir dévolues à l'habitat :

Extrait :

Les communes :

- a) *déterminent, en vue de l'élaboration de leur projet de PU, leurs **options de développement territorial (projet de territoire)** sur l'ensemble de la commune...*
- b) *délimitent, pour les communes en catégories B, C et D, leur **projet de PU** et décident des **zones réservées** sur les surfaces dépassant les besoins pour les 15 prochaines années....*
- c) *mettent en œuvre, sur la base de leurs options de développement territorial et de leur projet de PU, les mesures d'aménagement du territoire au travers, si nécessaire, de l'adaptation de leur PAZ.*

La commune de Sierre a donc entrepris de délimiter son projet de PU en définissant ses options de développement territoriales (cf. chapitre 4.2), sur la base d'une analyse stratégique et technique de son territoire, au mois de mai 2017.

En conséquence, elle déclare zone réservée les surfaces dépassant les besoins pour les 15 prochaines années, ainsi que les territoires stratégiques nécessitant une planification spéciale pour assurer une urbanisation rationnelle.

4. METHODOLOGIE

4.1 Généralités

La délimitation du périmètre d'urbanisation et des zones réservées a été menée de manière objective et rigoureuse, grâce à une analyse à la fois quantitative et qualitative du territoire de la commune de Sierre.

Deux approches complémentaires ont été privilégiées :

- un volet stratégique, où un diagnostic territorial a permis de définir les options de développement de la commune ;
- 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).

Bien que l'analyse spatiale basée sur l'utilisation de géodonnées permette aujourd'hui de produire des savoirs fiables, complets et objectifs, il est essentiel de compléter les résultats issus de l'analyse SIG par une approche qualitative. Ce diagnostic territorial a permis de cibler les enjeux relatifs à l'évolution de la commune (options de développement) et d'élargir ainsi la réflexion, au-delà des critères purement techniques.

Cette double approche a permis de définir le projet de périmètre d'urbanisation et de délimiter les zones réservées de la manière la plus objective possible.

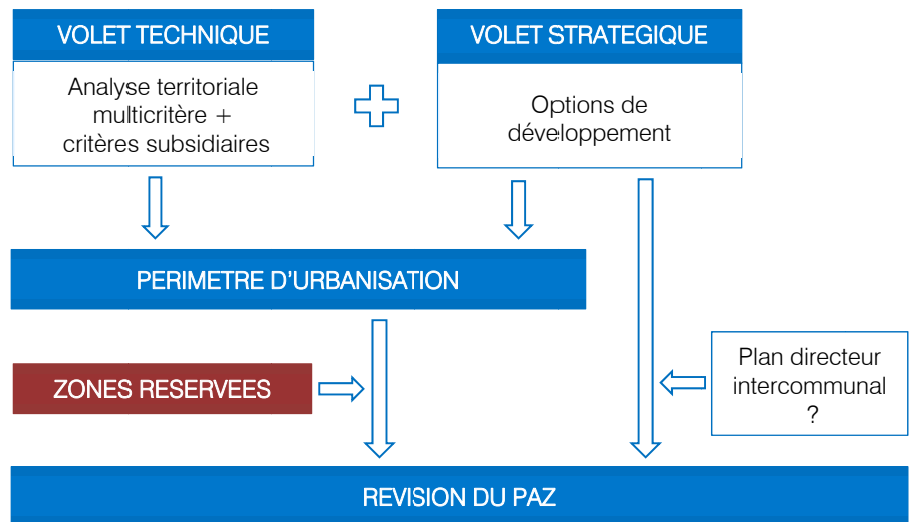


Figure 1 : schéma méthodologique

4.2 Volet stratégique

Le volet stratégique a été élaboré sous forme de diagnostic territorial de la commune de Sierre.

La première étape du diagnostic a consisté à établir un état des lieux de la commune, basé sur les données statistiques et géodonnées disponibles, afin d'en dresser le profil territorial. Grâce à la diversité et à la qualité des données disponibles, l'analyse a pu être effectuée à l'échelle des quartiers, permettant de dresser un profil assez fin du territoire sierrois.

Cinq domaines ont été examinés :

5. urbanisation
analyse des réserves, évaluation de potentiel de densification vers l'intérieur, évolution du bâti, part d'habitat individuel et collectif, densité par quartier, taux de logements vacants, projet d'Agglo Valais central, etc.
6. attractivité résidentielle
évolution démographique, structure socio-démographique de la population, rapport de dépendance, etc.
7. attractivité économique
catégories socio-économiques, évolution des établissements et emplois, etc.
8. mobilité
rapport de pendularité, analyse du réseau, centralités et nodalités, classes de desserte, etc.
9. nature et paysage
zones de protection, particularités paysagères et géomorphologiques, potentiel de mise en réseau, patrimoine bâti, etc.

Cet état des lieux a permis d'identifier les forces et faiblesses de la commune de Sierre et de faire apparaître les opportunités et menaces, au moyen d'une analyse SWOT pour chaque domaine.

En fonction de ces résultats, des enjeux territoriaux ont été définis pour chaque domaine. Pour relever ces enjeux, une série d'objectifs stratégiques a été proposée et validée par le Conseil Municipal en séance du 24.10.2017.

Ces objectifs stratégiques sont les options de développement territorial de la commune de Sierre.

Pour clore ce volet stratégique, les options de développement ont été spatialisées sur un plan directeur à l'échelle communale, personnifiant la vision de développement territoriale de la commune de Sierre.

Enfin, il faut préciser que ces options de développement ont non seulement servi à délimiter le projet de périmètre d'urbanisation, mais ils serviront également de base pour la révision du PAZ.

4.3 Volet technique

Analyse territoriale multicritère

Le volet technique a consisté en l'élaboration d'une analyse territoriale multicritère. Plusieurs critères techniques ont ainsi été sélectionnés pour évaluer le caractère constructible des zones à bâtir.

Les différents critères techniques sélectionnés, validés par le service de l'édilité et aménagement du territoire, ont trait à trois domaines spécifiques :

Les critères d'équipement

Ces critères sont liés à des équipements et infrastructures techniques. Ils peuvent évoluer en fonction des travaux liés aux équipements et infrastructures.

Ces critères sont :

1. équipement ;
2. raccordement au réseau routier ;
3. transports publics ;
4. micro-centralité publique (proximité d'un édifice public).

Les critères environnementaux

Ces critères sont liés à la protection de l'environnement, de la nature et du paysage. Ils sont liés à une base légale fédérale ou cantonale. Ces critères sont souvent conflictuels avec l'urbanisation et ont un caractère contraignant pour la plupart.

Les critères identifiés sur la commune de Sierre sont :

1. dangers naturels;
2. espace réservé aux eaux (ERE) ;
3. zone de protection des eaux souterraines ;
4. sites pollués ;
5. proximité des zones de protection nature /paysage ;
6. zone sensible (affectation selon PAZ actuel).

Les critères patrimoniaux

Ces critères sont liés au patrimoine bâti et à sa protection, en particulier l'ISOS qui tient une place prépondérante à Sierre. Ces critères fixent des contraintes pour l'urbanisation dont il faut tenir compte.

Les critères identifiés sur la commune de Sierre sont :

1. ISOS;
2. inventaire des biens culturels.

Ces critères techniques n'ont pas tous la même importance. Certains critères sont très contraignants (zone de danger élevé), alors que d'autres le sont moins. Ils ont donc été pondérés en fonction de leur influence sur la constructibilité/priorité d'une zone à bâtir.

Un système de pondération simple a été mis en place en fonction de l'importance donnée par le service de l'édilité et de l'aménagement du territoire aux critères de sélection.

Un nombre de points a donc été attribué à chaque critère en fonction de sa priorité. Plus le nombre de points est élevé, plus le critère est considéré comme contraignant ou pénalisant pour l'urbanisation.

Dans un premier temps, chaque critère a été analysé en fonction des paramètres spécifiques définis. Ces résultats ont ensuite été croisés dans une analyse multicritère : une intersection de tous les critères a été effectuée, et le nombre de

points a été additionné pour chaque partie du territoire concerné par plusieurs critères.

Cette analyse spatiale a permis une première délimitation des périmètres les plus pénalisés pour la construction sur le territoire sierrois, indépendamment de la configuration parcellaire. N'ont été retenus que les secteurs majoritairement non-bâti d'une surface supérieure à 5'000 m².

Enfin, pour chaque périmètre, une note globale a été attribuée sur la base de ces résultats. Cette note globale a permis de classifier les périmètres, allant des périmètres avec fortes contraintes (note supérieure à 8) aux périmètres avec faibles contraintes (note inférieure à 6) en passant par les périmètres avec moyennes contraintes (note entre 6 et 7,9).

Critères subsidiaires

A ces critères techniques ont été ajoutés des critères subsidiaires, découlant de problématiques spécifiques pouvant être influencées par des procédures administratives publiques ou privées, comme la morphologie du parcellaire et l'affectation en habitat individuel ou collectif (la commune de Siere étant composée d'une forte proportion d'habitat individuel). Il s'agit également de la topographie et de la présence de lignes à haute tension.

Ces critères n'ont pas fait l'objet d'un système de pondération mathématique comme pour les critères techniques. Ils ont fait l'objet d'une évaluation globale, relative au nombre de contraintes issues de la présence de ces critères. Avec plus de 2 critères contraignants, les périmètres ont été considérés comme présentant de fortes contraintes et avec seulement 1 critère contraignant, comme présentant de moyennes contraintes ; les périmètres sans contraintes étant bien-entendu ceux qui n'étaient concernés par aucun critère.

4.4 Mise en commun des deux Volets

Les périmètres délimités dans le volet technique ont été passés au filtre des options de développement définies dans le volet stratégique.

Ceci a permis de constater, pour chaque périmètre, quelles étaient les options de développement possibles et notamment si elles entraient en conflit avec l'urbanisation du périmètre. Ainsi, par exemple, les périmètres comportant plus de trois enjeux liés aux options de développement ont été considérés comme comportant de fortes contraintes à l'urbanisation. D'un à trois enjeux, il a été jugé que les périmètres présentaient de moyennes contraintes à l'urbanisation.

Cette mise en commun a également permis d'affiner la délimitation de chaque périmètre à l'échelle du parcellaire.

Le croisement de ces trois évaluations (analyse multicritère, critères subsidiaires et options de développement) a abouti à une évaluation globale de chaque périmètre : périmètre avec « fortes », « moyennes » ou « faibles » contraintes.

Ces résultats ont été synthétisés dans des fiches synoptiques présentant les principales données et l'évaluation globale de chaque périmètre (cf. annexe 1).

5. TERRITOIRES CONCERNES

Le Conseil Municipal de Sierre a validé la délimitation de zones réservées sur les périmètres faisant l'objet de la présente publication.

L'analyse spatiale a permis de délimiter précisément 28 périmètres à déclarer zone réservée. Les périmètres ont une surface qui varie de quelque 0.5 hectare à 5.1 hectares, et représentant une surface totale de 37.4 hectares. La surface totale de zones réservées est volontairement supérieure au surplus de zone à bâtir destinées à l'habitat défini par le SDT dans le Plan directeur cantonal de 2016, car elle permet d'englober également certains territoires qui nécessiteront des mesures de planification pour assurer une urbanisation rationnelle et qualitative.

6. SUITE A ENTREPRENDRE

Selon l'article 19 de la LcAT en vigueur, les zones réservées décidées par le Conseil Municipal en dates du 10 avril 2018 et 08 mai 2018 entrent en force dès la publication officielle dans le bulletin officiel du 18 mai 2018.

A l'intérieur des périmètres délimités en zones réservées, rien ne doit être entrepris qui puisse entraver la révision du plan d'affectation des zones (PAZ) communal.

La zone réservée est un statut temporaire (2 ans, prolongeable de 3 ans par le Conseil Général selon la LcAT en vigueur) et la commune de Sierre dispose de ce délai pour statuer sur le devenir de chacun des périmètres déclaré zone réservée, et l'intégrer dans son projet de révision du PAZ. Pour les périmètres de zones réservées qui représenteront le surplus à 15 ans des zones à bâtir, ces périmètres pourront :

- a) faire l'objet de l'élaboration de plans d'affectation spéciaux, avec un phasage de l'urbanisation ;
- b) bénéficier d'un cahier des charges, imposant un PAS avec temporalité et phasage de l'urbanisation ;
- c) faire l'objet d'une planification à long terme et par étapes de l'équipement (2^{ème} étape d'équipement, prévue dans la nouvelle LcAT) ;
- d) être classés en zone d'affectation différée.

Sion, le 18 mai 2018

AZUR Roux & Rudaz Sàrl

Frédéric Roux, géographe UNIFR – aménagiste
Sylvie Rudaz, architecte EPFL – urbaniste FSU
Aurore Schär, bachelor en géographie UNINE

GLOSSAIRE

ERE	: Espace réservé aux eaux
ISOS	: Inventaire fédéral des sites construits d'importance nationale à protéger
LcAT	: Loi cantonale d'aménagement du territoire
LAT	: Loi fédérale d'aménagement du territoire
OAT	: Ordonnance fédérale d'aménagement du territoire
PAD	: Plan d'aménagement détaillé
PAS	: Plan d'affectation spécial
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
SIG	: Système d'information géographique