

Zeitschrift: Habitation : revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat

Herausgeber: Société de communication de l'habitat social

Band: 61 (1988)

Heft: 6

Artikel: Les plans directeurs cantonaux romands : Valais

Autor: Schwery, René

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-128880>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.04.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

3. Les règles de procédure

La Constitution cantonale donne au Parlement la compétence d'approuver les plans cantonaux qui concernent l'économie, la construction, l'aménagement du territoire et d'en déterminer le caractère obligatoire (article 84, litt. d.).

Nous avons vu précédemment que le plan directeur cantonal a un caractère dynamique et que, par conséquent, le caractère obligatoire est évolutif, selon que l'on a affaire à une « information préalable », une « question en suspens » ou une « mesure arrêtée ». Pour répondre à ce processus permanent d'évolution, qui serait lourd et donc contraire au but dynamique du plan s'il devait à chaque changement être soumis au Parlement, la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire (LCAT) distingue la compétence suivant l'importance de la modification.

Ainsi, l'article 83, al. 3 LCAT donne au gouvernement le pouvoir de procéder aux modifications mineures. Il en informe cependant les autorités concernées.

Il importe que le plan directeur cantonal ne modifie pas les niveaux de compétence du Parlement et du gouvernement.

Selon l'article 84, litt. d de la Constitution cantonale, le Parlement approuve les plans cantonaux qui concernent l'aménagement du territoire. Il doit, par conséquent, décider de la politique générale du canton, à l'exclusion des tâches d'exécution.

Le Parlement a la compétence:

- d'adopter les fiches de portée générale (fiche P) et de les modifier. Ces fiches ont trait à des

mesures découlant directement des objectifs d'aménagement du territoire et qui concernent donc des tâches cantonales d'intérêt général.

Il incombe au gouvernement de pourvoir à la réalisation des plans (art. 92, al. 2, litt. d de la Constitution cantonale).

Le gouvernement a donc la compétence:

- d'adopter les fiches d'exécution (fiche G) qui se rapportent à des projets spécifiques, isolés ou encore insuffisamment déterminés;
- de décider du changement de catégorie, soit le passage d'une information préalable à une question en suspens, et d'une question en suspens à une mesure arrêtée;
- de décider l'inclusion dans le plan d'un nouveau projet dont la pertinence spatiale implique qu'il le soit.

Le plan directeur est géré de manière continue par le Service de l'aménagement du territoire. La gestion implique d'indiquer les tâches qui ont été réglées au niveau du plan directeur, celles qui sont en cours d'élaboration, celles qui n'ont pas pu être réglées et celles qui sont nouvelles. Dès lors, toutes les modifications et tous les nouveaux projets doivent être immédiatement portés à la connaissance de l'instance responsable.

Le plan directeur peut être adapté lorsque les circonstances se sont modifiées, que de nouvelles tâches se présentent ou qu'il est possible de trouver une meilleure solution d'ensemble aux problèmes de l'aménagement (art. 9 LAT, art. 83 LCAT).

Service de l'aménagement du territoire, Delémont

OPINION

Etant donné que le plan directeur cantonal jurassien est entre les mains de la commission permanente des travaux publics, nous n'avons pas trouvé opportun, à l'heure actuelle, de susciter un article d'opinion sur ce document.

VALAIS

Durant ces dernières années, le canton du Valais s'est doté des différents instruments prévus par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979. Il les a élaborés en s'appuyant sur une information et une participation adéquates de la population ainsi que sur une collaboration active des différentes autorités.

Loi cantonale d'application de la LAT du 23 février 1987 (LCAT)

Le projet de la loi cantonale concernant l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 a été accepté par le Grand Conseil en deuxièmes débats le 23 février 1987.

Cette loi fut soumise à votation cantonale le 14 juin 1987 et acceptée par le souverain valaisan à une majorité de 70%.

Ce résultat inattendu est dû très vraisemblablement à une information orale et écrite soutenue et à une prise de conscience générale et positive de tout ce qui touche à l'aménagement du territoire.

La mise en vigueur de cette nouvelle loi aura lieu probablement en 1988 dès l'acceptation par le Grand Conseil des décrets relatifs aux articles 15, 17, 18 et 41. Cette loi cantonale a été conçue comme une *loi-cadre* qui doit fournir un cadre dynamique à l'aménagement du canton; elle ne doit pas être un système de contraintes mais un outil d'harmonisation.

La marge de manœuvre dont le canton disposait a été très largement utilisée. Il est relevé ici tout particulièrement la zone des mayens où le canton a manifesté son « génie propre » en faisant preuve d'originalité dans le choix de solutions taillées sur mesure.

LES PLANS DIRECTEURS CANTONAUX ROMANDS

Le respect de la propriété privée, des principes de la subsidiarité, de la proportionnalité et de l'autonomie communale sont les fondements de base de la présente loi.

Plan directeur cantonal

Le Conseil d'Etat a arrêté le plan directeur cantonal le 8 juillet 1987. Il fut soumis au Grand Conseil au début de septembre et adopté sans opposition, en premiers débats, le 11 novembre 1987, et en deuxième débats le 27 janvier 1988. La procédure d'approbation par le Conseil fédéral est en cours et sa décision est attendue pour le début de cet automne.

Le plan directeur cantonal est un *instrument de coordination*, donnant des informations générales et concrètes.

Il doit être surtout un *instrument évolutif et dynamique*, afin de répondre rapidement aux changements de situations intervenus au cours des mois concernant les différents objets à traiter. Cette adaptation permanente nécessite obligatoirement une planification dynamique.

Par conséquent, le bien-fondé du plan directeur sera jugé en fonction de ses possibilités d'adaptation prévues dans le cadre de la gestion.

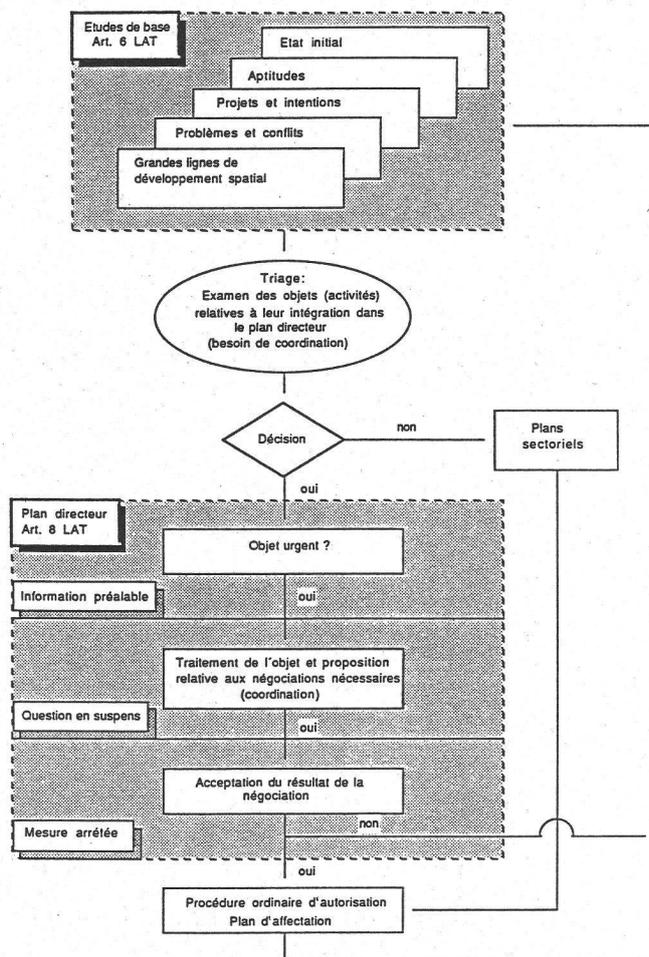
Compte tenu du caractère évolutif du plan directeur, il est nécessaire et opportun que sa gestion se traite de façon similaire à celle en cours dans le domaine financier (plan financier multiannuel/budget/comptes).

Sur la base du plan directeur cantonal (plan multiannuel), le Service cantonal de l'aménagement du territoire établit un bilan annuel de l'état de la coordination des différents objets du plan directeur (comptes) et propose ce qui devrait être entrepris dans le courant de l'année suivante (budget).

Chaque année, les autorités concernées et les différentes instances intéressées recevront toutes les fiches de coordination qui ont été adaptées dans le cadre de la gestion, ainsi que la nouvelle carte y relative.

La procédure à suivre, dans le cadre de ces adaptations continues du plan directeur, est différente suivant qu'il s'agisse de la gestion des objets du plan directeur ou d'une modification majeure ou mineure. Le schéma du processus de décision du plan directeur valaisan figure sur le diagramme ci-contre.

Schéma du processus de décision du plan directeur



Afin de répondre pleinement à sa vocation, le plan directeur doit donc s'adapter rapidement, sinon il cesse d'être un moyen de gestion pour devenir un carcan administratif. Ces adaptations seront effectuées de façon continue dans le cadre de la gestion ou par le biais de modifications majeures ou de modifications mineures.

Plans d'affectation communaux

Les plans d'affectation des zones doivent régler le mode d'utilisation du sol et délimiter au moins les zones à bâtir, les zones agricoles et les zones à protéger (art. 14, 15, 16, 17 LAT). La très grande majorité des plans d'affectation des zones homologués actuellement ne répond pas aux dispositions du droit fédéral car *seules les zones à bâtir sont définies*; ils devaient, par conséquent, être adaptés selon le droit fédéral avant le 31 décembre 1987. Au 31 décembre 1987, la situation était la suivante:

- 6 communes ont un plan de zones homologué adapté à la LAT;
- 3 communes ont reçu l'accord préalable du Conseil d'Etat;
- 7 communes ont déposé le dossier pour examen préalable;
- 121 communes ont engagé formellement l'étude de révision de leur plan de zones;
- 26 communes n'ont encore manifesté aucune intention de révision.

Il est bon de rappeler qu'actuellement toutes les communes (hormis deux) ont un plan de zones à bâtir et que les zones sans affectation spéciale sont considérées comme des zones agricoles selon l'article 15 de l'ordonnance du 7 février 1980 réglementant provisoirement l'introduction de la LAT (OLAT). Toutes les communes ont été invitées instamment à poursuivre, voire à entreprendre, toutes les études nécessaires à l'adaptation des plans d'affectation dans les meilleurs délais.

Surface d'assolement (SDA)

Dans le cadre des études de base nécessaires à l'élaboration du plan directeur cantonal, un plan sectoriel de l'agriculture a été établi, traitant notamment des SDA. Ces données ont été reportées

sur la carte de synthèse «urbanisation et paysage» annexée au dossier contenant le plan directeur cantonal. Il s'agit donc, pour l'instant, d'un *inventaire général schématique qui n'a qu'une valeur indicative*.

Conscient des différents conflits d'utilisation du sol et du besoin de coordination, une fiche relative aux SDA a été introduite dans le plan directeur cantonal (fiche générale E. 2). Elle définit la marche à suivre pour assurer une bonne coordination et une prise en compte équitable des différents intérêts en présence. Convaincu que la garantie des SDA ne peut être assurée valablement que par les plans d'affectation et que, dans notre canton, l'adaptation des plans d'affectation est du ressort des communes, nous pensons hautement souhaitable que la *délimitation définitive des SDA se fasse conjointement avec les communes* sur la base d'un plan sectoriel, de l'inventaire général et conformément, en particulier, à la fiche de coordination E. 2 du plan directeur cantonal.

En l'état actuel de nos travaux, nous pouvons indiquer que, suivant les critères stricts de classification, notre canton dispose en gros de 6500 ha de SDA de première priorité. Cependant notre canton de montagne dispose, en réserve, de certaines

surfaces d'assolement de deuxième priorité (prés répondant à la classe 41) qui pourraient à notre sens être prises en considération comme SDA.

De plus, nous devons constater que les dispositions relatives à la délimitation des SDA n'ont pas suffisamment pris en compte les particularités valaisannes. Nous pensons tout spécialement aux cultures fruitières intensives (env. 2100 ha) et aux terrains viticoles (plus de 5000 ha). Manifestement, en Valais, ce type de culture peut être pris en considération, partiellement tout au moins, comme SDA.

En conclusion, tout le monde s'accorde pour reconnaître que les délais fixés par la législation étaient un peu justes si l'on voulait attribuer de l'importance à l'information, à la participation de la population et à la collaboration des différentes autorités. Toutefois, nous devons reconnaître que si la procédure participative voulue par le Gouvernement valaisan a nécessité un peu plus de temps, elle a contribué positivement à l'élaboration des différents instruments de l'aménagement du territoire.

René Schwery,

Chef du Service de l'aménagement du territoire du canton du Valais

OPINION

Une région pleine de contradictions

Au cours de ces trente dernières années, la face du Valais a été complètement modifiée. Une explosion des constructions sans précédent a totalement bouleversé le paysage. Dès lors, une question se pose: ce canton maîtrise-t-il encore le développement de ses constructions? La réponse est nuancée.

Remarques liminaires

Ceux qui se mêlent de politique ne cessent de le répéter: «Nous sommes une population de propriétaires fonciers, habitués à vivre entre les quatre murs qui nous appartiennent.» Cette assertion est peut-être encore juste dans les villages de montagne. Elle ne l'est plus dans les villes, où les locataires sont très nettement majoritaires par rapport aux propriétaires. Puis vient un héritage qui divise encore les parcelles, compliquant ainsi le travail des autorités responsables de la construction et de l'aménagement. En Valais, le tiers des places de travail dépend du tourisme. Il s'agit d'emplois mal rétribués. La construction à des fins touristiques, génératrice d'une croissance artificielle, abîme le paysage et les sites déjà bâtis. Alors que le Conseil d'Etat autorise encore des villages uniquement destinés au tourisme, le peuple a dit non à l'augmentation des possibilités de vente d'immeubles aux étrangers.

Chaque analyse de l'air confirme que les valeurs limites fixées par l'Ordonnance pour la protection

de l'air sont dépassées. L'aménagement du territoire devrait contribuer à réduire ces charges. Pourtant, la politique des autorités consiste à favoriser au maximum la construction d'une autoroute à quatre pistes jusqu'à Brigue.

Ces quelques remarques permettent de mieux comprendre comment se présente la situation en Valais.

La loi cantonale sur l'aménagement du territoire

Une nouvelle loi cantonale sur l'aménagement du territoire a été adoptée récemment. Pour parvenir à ce résultat, la majorité politique a mis en évidence les points forts suivants:

- Cette loi consacre un principe dont les conséquences sont les suivantes: à l'avenir, les communes seront essentiellement compétentes pour accorder des permis de construire à l'intérieur de la zone à bâtir. Cela permettra de consacrer la pression politique et économique des promoteurs sur des exécutifs communaux souvent dépassés.
- Les communes pourront créer des zones de mayens, dans lesquelles seul un certain type de constructions sera possible, ce qui n'exclut pas l'édification de nouveaux bâtiments. Cela a éveillé d'importants espoirs lors de la votation. Il risque donc de se produire une véritable explosion dans des régions qui, jusque-là, étaient préservées. Il ne reste plus qu'à espérer que les nombreuses

questions non encore résolues relatives à cette zone trouveront une réponse satisfaisante dans la pratique.

- Tous les instruments importants de planification – du remaniement des terrains à bâtir au prélèvement de la plus-value – sont prévus par la loi, mais ils ne sont pas réglés de manière à être directement applicables.

On peut donc dire que cette loi présente plus de dangers qu'elle n'apporte de réels avantages.

Le retard apporté à l'élaboration des plans d'affectation conduira inexorablement à une augmentation des possibilités de construire.

Pourtant, de plus en plus de gens en ont assez d'assister à une destruction systématique du paysage et ils se manifesteront tôt ou tard d'une façon ou d'une autre.

Le plan directeur

Je commencerai par un compliment: le plan directeur cantonal est particulièrement bien pensé et il est doté de structures souples. Il pourrait être un instrument d'aménagement intéressant.

Pourtant, il reste insuffisant. Il suffit de le parcourir pour se rendre compte qu'entre les grands principes, les buts de l'aménagement et les feuilles de coordination, il y a une zone d'ombre.

Alors que les grands principes sont véritablement l'expression d'une politique respectueuse de l'en-