



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie  
et de la communication DETEC

**Office fédéral du développement territorial ARE**

Canton du Valais

Révision du plan directeur cantonal

Rapport d'examen des fiches A.5 Zones de  
mayens, de hameaux et de maintien de  
l'habitat rural, B.2 Hébergement  
touristique, B.3 Camping et E.6  
Installations éoliennes

Ittigen, le 8 avril 2020

## **SOMMAIRE**

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| <b>1</b>   | <b>APPRÉCIATION GÉNÉRALE</b>  | <b>3</b>  |
| <b>2</b>   | <b>OBJET ET DÉROULEMENT DE L'EXAMEN</b>                                   | <b>4</b>  |
| <b>2.1</b> | <b>Objet et portée du présent rapport</b>                                 | <b>4</b>  |
| <b>2.2</b> | <b>Déroulement de l'examen</b>  | <b>4</b>  |
| <b>3</b>   | <b>CONTENU</b>  | <b>6</b>  |
| <b>3.1</b> | <b>Mayens, hameaux et habitat traditionnellement dispersé (fiche A.5)</b> | <b>6</b>  |
| <b>3.2</b> | <b>Hébergement touristique (fiche B.2)</b>                                | <b>11</b> |
| <b>3.3</b> | <b>Camping (fiche B.3)</b>  | <b>14</b> |
| <b>3.4</b> | <b>Installations éoliennes (fiche E.6)</b>                                | <b>15</b> |
| <b>4</b>   | <b>PROPOSITION À L'ATTENTION DE L'AUTORITÉ D'APPROBATION</b>              | <b>24</b> |

## 1 Appréciation générale

Le 1er mai 2019, le Conseil fédéral a approuvé le plan directeur du canton du Valais révisé, à l'exception des thèmes relatifs aux zones de mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural (fiche A.5), à l'hébergement touristique (fiche B.2), au camping (fiche B.3) et aux installations éoliennes (fiche E.6). Ceux-ci font l'objet du présent rapport d'examen.

La Confédération salue l'intégration dans le plan directeur cantonal (PDc) d'une fiche relative aux mayens, hameaux et territoires à habitat traditionnellement dispersé visant la mise en œuvre des articles 33 et 39 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT), de même que la volonté du canton de procéder à un examen de conformité aux critères nouvellement définis sur l'ensemble du territoire cantonal. Il apparaît en revanche que les dispositions inscrites dans le PDc ne permettent pas au canton de répondre pleinement aux exigences de la Confédération, et notamment à celles qui avaient été formulées dans le cadre de l'examen préalable. Au vu des lacunes de la fiche A.5 constatées et des discussions en cours entre Confédération et canton, son examen est, à la demande du canton, suspendu dans l'attente des futurs compléments qui y seront apportés par le canton. Ceux-ci auront pour but d'intégrer dans la fiche des éléments suffisamment précis et spécifiques pour rendre plausible que soient respectées les exigences de l'OAT lors de la mise en œuvre.

Les fiches dédiées à l'hébergement touristique et au camping sont approuvées avec quelques modifications et réserves en lien avec la conformité aux exigences du droit fédéral. Le canton est en outre invité à notifier à l'ARE les décisions d'approbation de plans d'affectation relatives à la création et l'extension de zones permettant la réalisation de projets liés à des formes innovantes d'hébergement ainsi que de zones de campings au sens de l'article 18 de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT).

La fiche sur les installations éoliennes est approuvée; le canton est toutefois invité à reformuler certaines des Conditions à respecter pour la coordination réglée inscrites dans la fiche et à procéder à une évaluation globale du territoire cantonal afin de désigner sur cette base dans le PDc les sites se prêtant le mieux à l'exploitation de l'énergie éolienne. Par ailleurs, les sites éoliens des Dents du Midi (Collonges et Dorénaz), du Grand Chavalard (Charrat) et du Rosel (Martigny) sont approuvés en coordination réglée, alors que ceux de Bourg-St-Bernard, du Grimsel, de La Chaux/Culet et de Gibidum le sont en coordination en cours. Pour que ces derniers puissent être approuvés en coordination réglée, le canton devra fournir des indications actuelles sur ces sites afin de démontrer la coordination spatiale effectuée au niveau du PDc et la conformité aux conditions énoncées dans la fiche E.6. Quant au parc éolien du site de la Combe Barasson, il est approuvé en coordination réglée sous réserve que l'intensité du passage des oiseaux migrateurs et les incidences du projet sur les gypaètes nicheurs du versant italien et du val Ferret soient évaluées dans le cadre de la planification ultérieure et qu'une solution aux problèmes éventuellement constatés soit trouvée.

## 2 Objet et déroulement de l'examen

### 2.1 Objet et portée du présent rapport

Par lettre datée du 6 juin 2018, le Conseil d'Etat du canton du Valais a fait parvenir à l'ARE son plan directeur révisé pour approbation par la Confédération.

Le 1er mai 2019, le Conseil fédéral a approuvé sur la base du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) du 2 avril 2019 le plan directeur du canton du Valais révisé, à l'exception des thèmes suivants, objet du présent rapport d'examen:

A.5 Zones de mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural

B.2 Hébergement touristique

B.3 Camping

E.6 Installations éoliennes

Le présent rapport vise à déterminer si les modifications du plan directeur sont compatibles avec le droit fédéral. Pour ce faire, il s'appuie sur les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT).

La légalité de projets particuliers et mises en zones inscrits dans le plan directeur cantonal est examinée de manière sommaire et des doutes significatifs à ce sujet sont énoncés. A ce titre, si le plan directeur cantonal approuvé par la Confédération doit permettre aux autorités, sur la base des dispositions qu'il contient, de rendre rapidement une décision conforme au droit et opposable aux tiers sur des projets, dans le respect des priorités et des appréciations émises dans ce même plan directeur cantonal, il ne garantit toutefois pas en tant que tel la légalité d'un projet particulier. Il en va de même pour les mises en zone qu'il prévoit.

### 2.2 Déroulement de l'examen

Les documents reçus du canton ont été transmis aux services fédéraux membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) le 9 juillet 2018. Par envoi du 6 juillet 2018, l'ARE a également consulté les cantons voisins du canton du Valais, à savoir Berne, Tessin, Uri et Vaud. De nouveaux rapports explicatifs liés à différents sites éoliens (fiche E.6) ont été transmis pour consultation aux offices fédéraux le 4 juin 2019. Le présent rapport d'examen rend compte des avis exprimés par les services fédéraux et les cantons voisins.

Le SDT a pu faire part de ses observations sur la version du rapport d'examen du 5 septembre 2019.

Le Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement (DMTE) du canton du Valais a été invité à s'exprimer au sens de l'article 11, alinéa 1, OAT en novembre 2019. Par son courrier du 3 février 2020, le Chef du DMTE prend connaissance de la proposition d'approbation des fiches de coordination B.2 Hébergement touristique, B.3 Camping et E.6 Installations éoliennes et demande de reporter ou suspendre l'examen

de la fiche A.5; par son courrier du 26 mars 2020, il prend acte avec satisfaction du fait que la procédure d'examen de la fiche A.5 Zones de mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural puisse être suspendue jusqu'à ce que le canton remplisse les conditions nécessaires.

Les aspects généraux relatifs notamment à la procédure et à la forme sont traités dans le rapport d'examen de l'ARE du 2 avril 2019.

## 3 Contenu

### 3.1 Mayens, hameaux et habitat traditionnellement dispersé (fiche A.5)

La fiche A.5 Zones de mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural traite de diverses possibilités de changement d'affectation et de transformation des bâtiments hors zone à bâtir. Elle aborde ainsi les zones des mayens et de constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage (art. 39, al. 2, OAT), les zones de hameau et de maintien de l'habitat rural (art. 33 OAT) ainsi que les territoires à habitat traditionnellement dispersé (art. 39, al. 1, OAT).

Outre les *principes* généraux et la *marche à suivre* par le canton et les communes, conformes à la structure du PDc, la partie contraignante de la fiche A.5 fixe pour chacun des trois thèmes traités les *conditions à respecter* sous forme de:

- critères d'identification de la zone / du territoire;
- conditions pour la délimitation de la zone / du territoire;
- conditions relatives au changement d'affectation des constructions existantes.

Le PDc ne désigne de zone ou territoire lié à ces thèmes ni dans le texte, ni sur la carte.

Le canton a en outre élaboré un projet d'aide cantonale à l'exécution sur ces trois thèmes qui développe les critères et conditions à remplir et contient différentes annexes, dont divers articles-types pour les règlements de zones communaux.

Parallèlement à la modification du PDc, le canton a adapté son cadre législatif, à savoir la loi d'application de la LAT (LcAT), à l'article 32a pour les zones des mayens et à l'article 27 pour les zones de hameau et de maintien de l'habitat rural, et la loi sur les constructions (LC), à son article 2, afin notamment de clarifier la question de l'autorité compétente en matière d'autorisation de construire.

La Confédération salue l'intégration d'une fiche relative à ces différentes thématiques dans le plan directeur cantonal, de même que la volonté du canton de procéder à un examen de conformité aux critères nouvellement définis sur l'ensemble du territoire cantonal, ainsi que les adaptations apportées à la législation cantonale afin de rendre celle-ci conforme au droit fédéral. Il apparaît en revanche que les dispositions inscrites dans le PDc ne permettent pas au canton de répondre en tous points aux exigences de la Confédération, et notamment à celles qui avaient été formulées dans le cadre de l'examen préalable. Elles n'en constituent pas moins une étape dans la bonne direction.

#### **Zones des mayens et de constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage (art. 39, al. 2, OAT)**

##### *Conditions d'application du droit fédéral*

Du point de vue du droit fédéral, la première condition posée à l'utilisation de l'article 39, alinéa 2, OAT est une «**symbiose**» entre le **paysage et les constructions qui en sont des éléments caractéristiques**, où tous deux doivent répondre à des exigences qualitatives élevées. Délimiter de tels périmètres est extrêmement délicat du point de vue de la séparation entre territoires constructible et non constructible et doit rester une exception à justifier en détail et à concevoir de sorte à garantir la réalisation

d'objectifs à long terme. Les critères permettant de juger si les paysages et les constructions sont dignes d'être protégés et garantissant que la délimitation de telles zones est globalement restrictive doivent être définis dans le plan directeur cantonal (art. 39, al. 2, let. d, OAT). Limiter au plan cantonal tant le nombre que la taille des zones dans lesquelles des autorisations au sens de l'article 39, alinéa 2, OAT peuvent être délivrées est aussi l'un des moyens pour le canton d'assurer l'application des alinéas 4 et 5 du même article.

Des critères importants permettant de juger si **un paysage est digne de protection** sont notamment les suivants: les constructions et le paysage doivent former un ensemble ancré dans l'histoire culturelle, surtout du point de vue du mode historique d'exploitation. La spécificité du paysage et des constructions traditionnelles liée à cette exploitation originelle doit être bien conservée. La disposition des constructions doit elle aussi être conservée et digne de l'être encore, tout comme d'autres caractéristiques historiques importantes du paysage culturel telles que murs en pierre sèche ou sols en terrasses.

Les **constructions** elles-mêmes doivent non seulement être de qualité et présenter un bon état de conservation, mais également constituer des éléments indispensables du paysage digne de protection; de plus, leur fonction doit pouvoir encore être clairement reconnaissable; enfin, elles doivent faire l'objet de mesures de protection élevées.

Cette haute qualité ne doit pas être péjorée par des atteintes au paysage telles notamment que celles dues à des **constructions ou installations étrangères** au paysage culturel. En particulier, aucune construction ou installation étrangère au paysage culturel dominante, tels qu'équipements de loisirs ou lignes à haute tension, ne doit porter atteinte au périmètre de protection.

#### *Analyse des dispositions du PDC et de l'aide cantonale à l'exécution*

De manière globale, les dispositions de la fiche A.5 relatives aux mayens et aux constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage vont dans la bonne direction. Elles ne sont cependant pas suffisamment précises, détaillées et restrictives pour apporter les garanties suffisantes d'une application conforme au droit fédéral. L'aide cantonale à l'exécution contient quant à elle des précisions quant aux critères et conditions à respecter, mais celles-ci sont insuffisantes en l'état car trop permissives et laissant trop de place à l'interprétation; ce document ne fait de plus pas partie du contenu contraignant du PDC, malgré le renvoi inscrit dans la fiche A.5.

A titre d'exemples, les critiques suivantes peuvent être formulées:

- Le **type de paysage** dans lequel le canton entend appliquer les possibilités de changement d'affectation de constructions caractéristiques du paysage est décrit dans la fiche A.5 de la façon suivante: «il s'agit d'un paysage culturel d'un seul tenant qui a conservé son caractère traditionnel et dont les qualités intrinsèques peuvent être préservées durablement». Cette définition ne peut servir que pour une première sélection grossière. Des critères beaucoup plus précis et restrictifs sont nécessaires pour une mise en œuvre efficace.

Ainsi, aucune précision n'est apportée quant aux aspects relatifs au caractère exceptionnel dudit paysage, qui sont à justifier de manière approfondie (qualités et historique du paysage, mais aussi du site et des bâtiments existants, excluant toutes constructions et installations perturbantes), quant aux règles à respecter

pour définir le périmètre d'un tel paysage, quant aux objectifs et aux mesures de protection ou quant aux mesures de mise en œuvre prévues. Ces éléments ne ressortent pas non plus de l'aide cantonale à l'exécution, qui évoque de façon générale des «paysages ruraux traditionnels, mayens ou parties de mayens» (p. 8). Par exemple, prévoir la possibilité de délimiter un périmètre dans un tel paysage déjà à partir d'une proportion de deux-tiers de bâtiments dans leur état d'origine ou dans un état modifié qui tient compte de la typologie d'origine semble insuffisant en regard des exigences élevées posées par l'article 39, alinéa 2, OAT.

- Les **bâtiments existants** auxquels pourraient s'appliquer les possibilités de changement d'affectation sont décrits de manière très générale comme des «constructions traditionnelles typiques». L'Aide cantonale à l'exécution évoque quant à elle de manière générale des «bâtiments traditionnels» définis comme des «bâtiments considérés comme étant des témoins exemplaires de l'architecture vernaculaire du lieu» (p. 10).
- Les **mesures de protection** visant à éviter l'apparition d'éléments perturbateurs dans les périmètres concernés tout comme les prescriptions permettant tant la protection passive que la conservation active des constructions et paysages intégrés dans les zones sont formulées de manière trop vague (p.ex. «dans la mesure du possible»).

A noter que différents critères présents dans l'ancienne fiche du plan directeur ou dans l'ancienne version de ce qui faisait office d'aide à l'exécution sur ce thème contenaient des critères d'identification des mayens supplémentaires (en particulier critère d'altitude, présence d'au moins une construction ayant servi de lieu de séjour temporaire, exclusion des installations touristiques dénaturant le caractère traditionnel des mayens). A défaut de reprendre ces prescriptions dans la fiche A.5, le canton prendra d'autant plus soin d'y fixer d'autres critères et dispositions suffisamment précises et de présenter comment celles-ci déploieront en pratique leurs effets.

En conclusion, le traitement des mayens et constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage dans la fiche A.5 du PDc soumise pour examen et approbation ne répond pas encore aux exigences des articles 39, alinéas 2 à 5, et 43a OAT. C'est pourquoi, la fiche A.5 doit être complétée en intégrant des éléments de détail suffisamment précis et spécifiques pour rendre plausible que soient respectées les exigences de l'OAT lors de la mise en œuvre. Pour ce faire, le canton se référera au contenu du présent rapport d'examen. Il est invité à s'appuyer notamment par ailleurs sur les dispositions de la future conception cantonale du paysage, dont le début des travaux est annoncé pour cette année encore, ainsi que sur une aide cantonale à l'exécution elle-même renforcée, intégrant par exemple la définition et la portée des concepts utilisés dans les dispositions du PDc. L'ARE est à disposition pour collaborer à l'élaboration de ces différents compléments. Au vu des discussions encore à mener avec le canton et à la demande de celui-ci, l'examen de la fiche A.5 est dès lors suspendu.

#### *Zones de mayens existantes*

La fiche de coordination A.6 Zone des mayens du précédent plan directeur du canton du Valais, approuvée sous réserve par le DFJP le 3 mars 1999, précisait notamment: «La zone des mayens a pour objectif de sauvegarder, revaloriser et sauver de la ruine les mayens valaisans dans leur paysage traditionnel. Les dispositions relatives à la zone agricole y sont en principe applicables. Cependant, des changements d'affectation



de bâtiments ou installations peuvent y être autorisés dans la mesure où ces travaux sont compatibles avec l'article 24 alinéa 2 et 4 de l'ordonnance fédérale sur l'aménagement du territoire (OAT)».

L'article 24, alinéa 2, OAT étant «l'ancêtre» de l'actuel article 39, alinéa 2, OAT, se pose la question de savoir quelles conséquences découlent de l'application de cette précédente base légale. A cet égard, il s'agit en particulier de se référer aux alinéas 4 et 5 de l'article 39 OAT, entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, qui concernent aussi les zones de hameaux délimitées selon l'ancien droit et l'ancien plan directeur et qui prévoient:

<sup>4</sup> Une autorisation fondée sur l'al. 2 devient caduque si la construction ou, pour autant que cela relève de la responsabilité du propriétaire, le paysage environnant n'est plus digne de protection.

<sup>5</sup> En cas de modification illégale apportée dans un paysage au sens de l'al. 2, une autorité cantonale veille à ce qu'une décision de remise en état conforme au droit soit prise et exécutée.

### **Zones de hameau et de maintien de l'habitat rural (art. 33 OAT)**

Le canton entend faire usage des possibilités offertes par l'article 33 OAT. Si le PDC énonce effectivement les trois types de critères exigés par le droit fédéral, il ne contient cependant ni sur la carte de synthèse ni dans le texte de liste des hameaux susceptibles de donner lieu à une zone de hameau. Une telle liste est indispensable pour pouvoir définir des zones au sens de l'article 33 OAT, le plan directeur constituant la base légale pour la délimitation de ces zones. Au lieu de cela, le canton prévoit que les zones de hameau soient répertoriées au moyen d'une fiche d'identification au moment où et sur la base de laquelle la commune délimitera la zone de hameau dans son plan d'affectation.

Quant aux critères énoncés dans la fiche, certains doivent être corrigés ou reformulés, car ils ne sont pas totalement en adéquation avec le droit fédéral (voir à ce sujet l'*Aide de travail pour l'examen des plans directeurs cantonaux* de l'ARE du 15 décembre 2014 relative aux hameaux, p.7 et 9, seulement disponible en allemand):

- Concernant **l'équipement**, la fiche précise que la création d'une zone de hameau ne doit pas entraîner de frais additionnels pour la collectivité. Cette formulation laisse entendre que de nouveaux équipements seraient possibles pour autant qu'ils soient pris en charge par les propriétaires. Or, tel n'est pas le cas: les équipements existants doivent être suffisants pour les nouvelles affectations rendues possibles par la création d'une zone de hameau. Ce critère doit donc être reformulé.
- La fiche mentionne par ailleurs que les **nouvelles constructions** à vocation non agricoles sont interdites, sauf si elles permettent de maintenir ou de renforcer une infrastructure d'approvisionnement existante. La deuxième partie de la phrase doit être supprimée. En effet, les hameaux en Suisse n'ont aujourd'hui plus de fonction de point d'appui et l'extension de l'urbanisation dans les hameaux doit être évitée.
- La distance maximale entre les bâtiments individuels est fixée à 50 mètres. Au-delà de 30 mètres, la pratique établit que le hameau perd son caractère compact et ainsi sa cohérence.

Quant à l'aide cantonale à l'exécution, elle appelle les remarques suivantes:

- Il est question dans cette aide de «bâtiments habités»: il conviendrait de préciser qu'il s'agit de bâtiments historiques habités de manière permanente depuis leur création.
- Le passage précisant que «si la commune souhaite pouvoir autoriser de nouvelles constructions au cœur ou en périphérie de la petite entité urbanisée, celle-ci doit être affectée ou maintenue en zone à bâtir au sens de l'art. 15 LAT» (p. 18) doit être reformulé en précisant que seules les entités remplissant les conditions de l'article 15 LAT peuvent être affectées à une zone à bâtir: la zone de hameau a été créée précisément pour les petites entités qui ne répondent pas aux critères de la zone à bâtir.
- Les critères permettant de déterminer la valeur culturelle et historique du site bâti (date du bâti, caractère durable/historique de l'occupation du bâti) devraient par ailleurs être développés dans l'aide cantonale à l'exécution.
- Les critères qui doivent être reformulés dans la fiche (équipement et nouvelles constructions) doivent aussi l'être dans l'aide cantonale à l'exécution.
- Les mêmes critères sont parfois formulés de façon légèrement différente dans la fiche A.5 et dans l'aide cantonale à l'exécution, ce qui accroît leur marge d'interprétation. Au vu de ces différences ponctuelles, le contenu des deux documents doit être harmonisé.

Le sous-thème de la fiche A.5 relatif aux hameaux ne peut pas être approuvé dans son état actuel; au vu des discussions encore à mener avec le canton et à la demande de celui-ci, son examen est dès lors suspendu. Les informations quant aux entités entrant en ligne de compte pour une mesure au sens de l'article 33 OAT font en effet défaut. Il y a également lieu de corriger, reformuler ou développer les critères conformément aux indications formulées ci-dessus.

### ***Territoires à habitat traditionnellement dispersé (art. 39, al. 1, OAT)***

L'article 39, alinéa 1, OAT s'applique aux territoires à habitat traditionnellement dispersé qui sont désignés dans le plan directeur cantonal. Aucun périmètre de ce type n'est cependant désigné dans le PDC, ce qui ne permet pas à la Confédération de vérifier leur conformité à cet article de l'OAT, y compris en prévision de leur mise en œuvre lors des planifications ultérieures. Au vu de la suspension de l'examen de la fiche A.5 par la Confédération, les communes ne peuvent en l'état pas délimiter de tels périmètres.

En tout état de cause, les critères prévus par le canton pour la délimitation des territoires à habitat traditionnellement dispersé nécessitant un renforcement demeurent très généraux et devront en conséquence être développés sur la base de données relatives au développement de la population et aux infrastructures (écoles, services publics, biens et fournitures répondant aux besoins quotidiens, équipement), et quant aux objectifs que le canton souhaite atteindre en ayant recours à cet instrument.

### ***Remarques relatives aux articles 27 et 32a de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LcAT)***

Ces deux dispositions récemment entrées en vigueur ne font pas référence au plan directeur cantonal, indispensable pour l'application des articles 33 et 39, alinéa 2, OAT. L'article 27 LcAT fait toutefois référence à l'article 33 OAT et l'article 32a LcAT à l'article 39, alinéa 2, OAT.

La Confédération tient à préciser que ces deux dispositions cantonales ne sauraient en aucun cas déployer des effets en l'absence de l'approbation par la Confédération des sous-thèmes des mayens et des hameaux du plan directeur cantonal; en d'autres termes, aucune zone des mayens et de constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage ni aucune zone de hameau ne peut être délimitée sur la seule base de la disposition légale cantonale correspondante.

### **Conclusion**

Au vu de l'analyse effectuée par l'ARE sur chacun des trois sous-thèmes «Mayens et constructions protégées en tant qu'éléments caractéristiques du paysage», «Hameaux et maintien de l'habitat rural» et «Territoires à habitat traditionnellement dispersé» et de la suspension de leur examen par la Confédération demandé par le canton, celui-ci ne peut pas faire usage des dispositions contenues dans la fiche A.5.

Reste en outre valable la réserve formulée sous point 3 de la décision du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019 selon laquelle le canton doit garantir qu'aucune autorisation ne soit délivrée dans une zone de mayens, de hameau ou de maintien de l'habitat rural dont la conformité au droit n'a pas encore été vérifiée.

### **Suspension de l'examen**

L'examen de la fiche A.5 Zones des mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural est suspendu. Pour que cette fiche puisse être approuvée par la Confédération, le canton est invité à la compléter en intégrant des éléments de détail suffisamment précis et spécifiques pour rendre plausible que soient respectées les exigences de l'OAT lors de la mise en œuvre; il pourra pour ce faire s'appuyer sur le contenu du présent rapport d'examen.

## **3.2 Hébergement touristique (fiche B.2)**

La fiche B.2 Hébergement touristique traite de la problématique des résidences secondaires ainsi que de celle de l'implantation de grands projets touristiques. Le thème des formes innovantes et alternatives d'hébergement a également été intégré dans cette fiche depuis l'examen préalable. Le chapitre 4.3 du rapport explicatif du SDT du 30 mai 2018 apporte des précisions par rapport à la Stratégie de développement pour l'hébergement touristique, établie par le canton en 2013, et montre comment cette stratégie a été transposée dans la fiche B.2.

En préambule, l'ARE tient à préciser que les principes énoncés dans cette fiche doivent s'appliquer en premier lieu aux territoires situés en zone à bâtir. Hors de la zone à bâtir, ces principes ne sont applicables que dans les limites fixées par le droit fédéral de l'aménagement du territoire et notamment dans le respect du principe fondamental de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire. A noter par ailleurs que l'exigence d'établir un plan d'affectation spécial pour des projets d'hébergement touristique peut être requise pour d'autres raisons que celle évoquée au principe 7 (exigences liées à l'OEIE).

Selon l'article 3, alinéa 1, de la loi sur les résidences secondaires (LRS), les cantons définissent au besoin dans leur plan directeur des mesures visant d'une part à favoriser une **meilleure occupation des résidences secondaires** et d'autre part à **promouvoir l'hôtellerie et des résidences principales à un prix avantageux**.

La fiche B.2 donne mandat aux communes de prendre différentes mesures afin de répondre à l'article 3 LRS. Comme il revient au canton d'exercer un rôle de pilotage global, il doit se donner les moyens de vérifier l'état de mise en œuvre de ces mesures dans le temps: si la veille effectuée par l'Observatoire valaisan du tourisme et l'Inventaire du Tourisme Valaisan peuvent servir de bases de monitoring, il convient de leur adjoindre une évaluation spécifique dans le cadre du rapport sur l'aménagement du territoire selon l'article 9 OAT. Le canton y recensera les mesures effectivement prises par les communes, en particulier celles prises dans les communes et groupes de communes qui présentent un besoin d'action manifeste en termes de meilleure occupation des résidences secondaires ou de promotion de l'hôtellerie et des résidences principales à un prix avantageux, et il en évaluera les effets.

Sous Marche à suivre/communes, lettre h, il est précisé que les communes réalisent l'inventaire du patrimoine bâti permettant d'identifier les bâtiments protégés ou caractéristiques du site au sens de l'article 9, alinéa 1, LRS. L'élaboration de cet inventaire est réglée par la loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites (article 8 et suivants, dispositions entrées en vigueur le 1er janvier 2018). Pour la Confédération cependant, l'inscription de bâtiments à un tel inventaire communal ne garantit pas à elle seule la conformité aux exigences du droit fédéral, notamment celles relatives à l'accueil de logements sans restriction d'utilisation au sens de l'article 7, alinéa 1, LRS. La modification correspondante est effectuée par la Confédération.

L'examen préalable, se basant sur une décision du DETEC du 13 février 2015, demandait au PDC révisé de définir des critères de localisation précis pour **les complexes touristiques**. Selon le rapport explicatif du SDT, ces critères de localisation sont définis à différentes échelles: à l'échelle du canton au travers du CCDT (espaces touristiques alpins et espaces des coteaux et vallées latérales) et à l'échelle des destinations touristiques avec les soutiens financiers étatiques liés à leur classification; des critères de localisation supplémentaires sont fournis dans quelques principes et tâches de la fiche B.2 ainsi que sous les Conditions à respecter pour la coordination réglée.

Par ailleurs, la lettre b) du chapitre Marche à suivre par les communes leur donne notamment mandat de délimiter, pour les grands projets d'hébergement touristique, les zones d'activités touristiques dans leur PAZ selon l'article 15 LAT. De telles zones ne peuvent être créées que dans le périmètre d'urbanisation. La Confédération procède à la modification correspondante. De plus, conformément à la décision d'approbation du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019 relative à la révision du PDC, les décisions d'homologation de telles zones sont à notifier à l'ARE.

Les projets liés à des **formes innovantes et alternatives d'hébergement** pour lesquels des critères sont définis à la lettre c) du chapitre Marche à suivre par les communes doivent respecter le principe fondamental de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire. La modification correspondante est effectuée par la Confédération. Ils devraient de plus être conformes aux lignes directrices de la politique locale du tourisme, tout comme ceux liés aux complexes d'hébergement touristique organisé (hôtels ou resorts selon le principe 2).

Alors que, selon le 1<sup>er</sup> alinéa sous Contexte, les formes innovantes d'hébergement touristique sont des projets ayant des effets importants sur l'organisation du territoire, le chapitre Conditions à respecter pour la coordination réglée n'en fait pas mention: ils

ne semblent ainsi pas être considérés comme des projets relevant du plan directeur au sens de l'article 8, alinéa 2, LAT. Ce choix du canton ne présume cependant pas de la conformité de projets concrets à cet article. Comme ces projets peuvent avoir pour certains des incidences importantes sur le territoire et l'environnement, il conviendrait de laisser cette possibilité ouverte dans la fiche. Le canton est invité à procéder à la modification correspondante dans le cadre d'une prochaine adaptation.

Par analogie à la décision d'approbation du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019 relative à la notification à l'ARE des décisions d'homologation de zones à bâtir, le canton est invité à notifier à l'ARE les décisions d'homologation de plans d'affectation relatives à la création et l'extension de zones permettant la réalisation de projets liés à des formes innovantes et alternatives d'hébergement.

Sur un autre plan, l'ARE rappelle que la délimitation de zones d'activités touristiques au sens de l'article 24a LcAT, que ce soit pour des grands projets touristiques ou pour des formes innovantes d'hébergement touristique, ne peut être utilisée pour contourner les prescriptions des Directives techniques sur les zones à bâtir (DZB); cela est particulièrement vrai dans le cas de conversions de zones d'habitation, des zones mixtes ou des zones centrales en de telles zones: dans la logique des DZB (cf. notamment chapitre 4.3 et note de bas de page 14), seules les zones excluant explicitement et totalement l'habitat (principal ou secondaire) peuvent sortir de leur périmètre d'application. Par conséquent, si le canton est libre d'appliquer sa propre définition des zones d'habitation, mixtes et centrales dans le cadre de sa méthodologie relative au dimensionnement des zones à bâtir, seules les prescriptions des DZB entrent en ligne de compte pour les échanges sur ce thème entre canton et Confédération.

### **Modifications**

La fiche B.2, «Marche à suivre, Les communes», est modifiée comme suit:

«b) délimitent, pour les grands projets d'hébergement touristique, les zones d'activités touristiques dans leur PAZ selon l'art. 15 LAT dans le périmètre d'urbanisation [...]».

«c) délimitent, pour les projets de formes innovantes ou alternatives d'hébergement conformes à la législation sur les résidences secondaires, des zones d'activités touristiques, selon l'art. 18 LAT, tout en respectant le principe fondamental de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire. Ces zones qui rempliront les critères suivants: [...]».

«h) réalisent l'inventaire du patrimoine bâti (selon l'art. 8 et ss. de la loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites) indispensable à une éventuelle identification de permettant d'identifier les bâtiments dignes d'être protégés ou caractéristiques du site, ~~pouvant accueillir des logements sans restriction d'utilisation au sens de l'art. 79 al. 1 et 2 LRS~~».

### **Mandat pour le développement du plan directeur**

Le canton est invité à inclure dans le cadre d'une prochaine adaptation les projets liés à des formes innovantes et alternatives d'hébergement parmi les types de projets qui peuvent avoir à répondre aux conditions à respecter pour la coordination réglée de la fiche B.2.

### **Mandats d'information**

Le canton est invité à

- informer l'ARE dans le cadre du rapport sur l'aménagement selon l'article 9 OAT quant aux mesures prises par les communes visant une meilleure occupation des résidences secondaires ou la promotion de l'hôtellerie et des résidences principales à un prix avantageux et quant à leurs effets;
- notifier à l'ARE, au sens de l'article 46, alinéa 2, OAT, les décisions d'approbation de plans d'affectation relatives à la création et l'extension de zones permettant la réalisation de projets liés à des formes innovantes et alternatives d'hébergement.

### 3.3 Camping (fiche B.3)

La fiche B.3 définit, en fonction des modalités d'exploitation et des infrastructures et aménagements de terrains, quatre types de camping (rural / de passage / résidentiel / mixte). La fiche prescrit des zones au sens de l'article 15 LAT pour les campings résidentiels et pour la partie résidentielle des campings mixtes et des zones au sens de l'article 18 LAT pour les campings de passage et les autres parties des deux types de campings précités.

En l'absence presque totale de références aux principes fondamentaux de la législation sur l'aménagement du territoire et aux exigences des articles 15 et 18 LAT, les quelques principes contenus dans la fiche B.3 n'offrent pas les garanties d'une application conforme au droit fédéral.

En ce qui concerne la délimitation de zones à bâtir, celle-ci est très délicate et ne peut se faire qu'avec la plus grande retenue, notamment dans un canton aux zones à bâtir aussi largement dimensionnées que le Valais. Dans le même ordre d'idées, la LAT révisée établit à son article 8a LAT qu'il revient notamment au plan directeur de définir la manière d'assurer la conformité des zones à bâtir aux conditions de l'article 15 LAT. Les critères et principes énoncés dans la fiche sont sur ce point très généraux, ne s'exprimant par exemple ni sur les exigences et modalités liées à la justification du besoin, ni sur la nécessaire implantation de telles zones à bâtir (création ou extension) à l'intérieur du périmètre d'urbanisation.

La création ou l'extension de zones de camping au sens de l'article 18 LAT doit également tenir compte de la problématique de zones à bâtir surdimensionnées que connaît le canton et découler d'un besoin dûment justifié. Elle doit plus encore respecter le principe fondamental de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire, entre autres buts et principes de l'aménagement du territoire. Elle ne saurait enfin être utilisée pour contourner les exigences de l'article 15 LAT.

Au vu de ces réserves, et par analogie à la décision d'approbation du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> mai 2019 relative à la notification à l'ARE des décisions d'homologation de zones à bâtir, le canton est invité à notifier à l'ARE les décisions d'homologation de plans d'affectation relatives à la création et l'extension de zones de campings au sens de l'article 18 LAT.

L'ARE précise en outre que le type camping rural n'est admissible que dans les limites fixées par le droit fédéral à l'article 24b LAT (activités accessoires non agricoles hors de la zone à bâtir).

Une coordination par rapport à l'aire forestière est également requise. L'OFEV rappelle à cet égard que l'installation et l'exploitation d'un camping en forêt dépassent en

général le cadre d'une simple exploitation préjudiciable (art. 16 LFo) et nécessitent un défrichement (art. 5 LFo) (Aide à l'exécution pour l'autorisation de campings; OFEFP, 1997). Pour répondre aux demandes formulées lors de l'examen préalable, les règles de coordination avec l'aire forestière mentionnées sous Contexte ont été corrigées; l'OFEV tient cependant à préciser que pour le type camping de passage:

- une autorisation de défrichement est nécessaire dans tous les cas pour les emplacements et accès (même non goudronnés) de caravanes et camping-cars, ainsi que pour les constructions et installations fixes (pas seulement «en principe»);
- selon les modalités d'exploitation et les infrastructures, les emplacements et accès pour des tentes requièrent soit, en règle générale, une autorisation de défrichement, soit, exceptionnellement et au minimum, une autorisation pour exploitation préjudiciable.

Le canton est invité à modifier les dispositions de la partie Contexte de la fiche B.3 dans le sens des remarques de l'OFEV ci-dessus et, dans l'intervalle, à appliquer les dispositions découlant de celles-ci dans le cadre de la planification ultérieure à celle du PDc.

Sur un plan général et au titre de mandat pour la planification ultérieure, il revient au canton de vérifier que les campings existants fassent l'objet d'une réévaluation dans le cadre de la révision annoncée des planifications communales et qu'ils soient rendus conformes aux exigences du droit fédéral le cas échéant.

#### **Réserves à l'approbation**

La création ou l'extension de zones de camping au sens de l'article 15 LAT ne peut intervenir qu'à l'intérieur du périmètre d'urbanisation.

La création ou l'extension de zones de camping au sens de l'article 18 LAT doit respecter le principe fondamental de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire.

#### **Mandats pour la planification ultérieure**

Le canton est invité à garantir lors de la prochaine révision des planifications communales que les zones de campings existantes soient conformes aux exigences du droit fédéral et à assurer leur mise en conformité le cas échéant.

Dans le cas de campings de passage à coordonner avec l'aire forestière, le canton veillera à appliquer correctement les dispositions du droit forestier.

#### **Mandat d'information**

Le canton est invité à notifier à l'ARE, au sens de l'article 46, alinéa 2, OAT, les décisions d'approbation de plans d'affectation relatives à la régularisation, la création et l'extension de zones de campings au sens de l'article 18 LAT.

### **3.4 Installations éoliennes (fiche E.6)**

La fiche E.6 Installations éoliennes vise à définir des conditions favorables pour la production d'énergie éolienne. Dans la partie explicative de cette fiche, le canton annonce poursuivre l'objectif de produire près de 200 GWh par année à l'horizon 2020. Selon les projections du canton, cette production nécessite la construction d'une soixantaine d'éoliennes d'une puissance moyenne de 2 MW, regroupées dans une

dizaine de parcs. Le canton souhaite promouvoir la concentration de grandes éoliennes industrielles sur des sites adéquats et dans des parcs éoliens (cf. principe 1). Cet objectif du canton du Valais va dans le sens de la Conception énergie éolienne de la Confédération, adoptée le 28 juin 2017 par le Conseil fédéral, puisqu'il s'inscrit dans la cible définie par le cadre d'orientation de la Conception énergie éolienne.

La fiche E.6 signale que, outre les quatre éoliennes en fonction dans le parc de Gries inauguré le 30 septembre 2016, huit parcs éoliens d'une production d'au moins 10 GWh/an sont en cours de développement en Valais (pour trois d'entre eux, une éolienne-test est déjà en fonction) et que d'autres projets sont à l'étude.

#### *Remarques générales*

Le canton a repris dans le PDc différents principes du Concept cantonal pour la promotion de l'énergie éolienne adopté en 2008 par le Conseil d'Etat qui doivent guider l'examen de projets concrets soumis par leurs promoteurs ; ces principes ont été intégrés dans la fiche E.6 sous forme tant de principes que, surtout, de conditions à respecter pour la coordination réglée ; ce faisant, le canton n'a cependant procédé à une planification ni positive ni négative pour déterminer les secteurs favorables ou défavorables au développement de l'énergie éolienne. Bien que cette approche apparaisse pragmatique, la procédure qui en découle présente le risque important de privilégier l'apparition de projets dans des parties du territoire cantonal suboptimales en termes de pesée des intérêts lors des phases de planification ultérieures à celles du PDc: comment justifier la pertinence relative d'un site sans l'existence d'une base comparative globale sur les potentialités et les qualités de sites alternatifs dans le canton? C'est en effet déjà au stade du plan directeur cantonal qu'il convient de mener à bien la recherche d'alternatives. C'est pourquoi la Confédération invite le canton à procéder à une évaluation des sites potentiellement propices sur l'ensemble du territoire cantonal, conformément aux articles 8b de la LAT et 10 de la loi fédérale sur l'énergie (LEne), pour servir de base à l'inscription de futurs sites en coordination réglée dans le PDc.

Avec l'entrée en vigueur des articles 8b LAT et 10 LEne le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la question de la mise en œuvre concrète de ces articles fait actuellement l'objet de travaux au sein de la Confédération. L'ARE part de l'idée que la représentation des sites et parcs éoliens devra se faire à l'avenir par des périmètres plutôt que des symboles ; cette représentation devra intervenir dans une partie contraignante du PDc, qu'il s'agisse de sa carte de synthèse ou de vignettes ad hoc ; enfin, ces périmètres devront être suffisamment grands pour laisser une marge de manœuvre au niveau du développement des projets et ne pas comprendre les coordonnées des mâts prévus.

Sur un autre plan, les restrictions relatives à la distance minimale à la forêt formulées dans le principe 3 devront être modifiées dans le cadre d'une prochaine adaptation du PDc à la lumière de l'évolution du cadre légal fédéral, comme le canton lui-même l'a admis en modifiant la condition IV suite à la consultation publique du PDc ; l'implantation d'éoliennes en forêt est en effet possible, sous certaines conditions.

Concernant de futures installations-test, celles-ci ne peuvent être prévues que dans des sites inscrits au préalable en coordination réglée dans le PDc et approuvés comme tels par la Confédération.



Enfin, le canton du Tessin déplore l'absence de concertation de la part du canton du Valais lors de la réalisation du parc éolien situé à Gries, dans la commune d'Obergoms, malgré sa demande explicite sur ce point lors de la consultation menée par le Valais en 2015. Le canton du Tessin demande que ses autorités soient à l'avenir mieux impliquées dans la planification et les projets qui pourraient avoir des impacts sur son territoire. La Confédération formule le mandat correspondant, en l'élargissant aux pays voisins.

#### *Conditions à respecter pour la coordination réglée*

Les Conditions à respecter pour la coordination réglée concordent globalement, mais pas totalement, avec les principes promus par la Confédération dans la Conception énergie éolienne.

Ainsi, il n'est pas à exclure que la procédure de planification d'affectation (pour le PAD) puisse débuter avant que le site ait été désigné propice par le Conseil d'Etat et que le projet n'ait été classé en état de coordination réglée. Il n'est par contre pas admissible, ou pour le moins risqué (sur les plans financier et juridique pour les porteurs de projet), de terminer ladite procédure ou de procéder à l'homologation du plan d'affectation correspondant avant la finalisation de ces deux étapes.

Sur un autre plan, lorsque le canton prévoit d'«éviter» les objets d'importance nationale (condition IV), la Conception fédérale fait de certains de ceux-ci (p.ex. OROEM) des zones de protection sans pesée des intérêts, excluant de facto toute implantation éolienne. C'est ainsi que doit être comprise et mise en œuvre ladite condition pour les objets d'importance nationale concernés.

Quant à la condition VII relative à l'annonce d'obstacle potentiel à la navigation aérienne, elle doit être comprise comme une demande de préavis à l'OFAC, et non comme une demande d'autorisation, celle-ci devant intervenir parallèlement à la demande pour le permis de construire au niveau cantonal ou communal. Il s'agirait sinon d'une contradiction rendant impossible toute planification éolienne. Le canton est invité à procéder à une adaptation de la formulation dans le cadre d'une prochaine adaptation du PDc (demande de préavis et non demande d'autorisation).

L'OFEN précise de son côté que les prises de position mentionnées dans la condition VIII correspondent à des évaluations techniques d'avant-projets et que les demandes d'évaluations techniques/de prises de position doivent être transmises au Guichet unique Energie éolienne et sont coordonnées par ce dernier, conformément aux articles 14, alinéa 4, LEné et 7 de l'ordonnance sur l'énergie (OEné). Il en va de même pour les consultations des services fédéraux lors des planifications ultérieures qui sont mentionnées dans le chapitre relatif aux projets concrets ci-dessous.

Enfin, l'OFEV précise que, dans le prolongement de la mise en place du Guichet unique et des efforts déployés par la Confédération pour soutenir le développement de l'énergie éolienne, il est attendu du canton qu'il traite les aspects avifaunistiques de manière à permettre à la Confédération une évaluation d'un niveau de détail conforme au niveau de la planification directrice. A cet effet, des indications sur la présence d'espèces sensibles (selon la liste non exhaustive figurant dans le rapport explicatif de la Conception énergie éolienne de la Confédération), des indications sommaires sur l'impact probable sur ces espèces, ainsi que des indications sur l'intensité de la migration des oiseaux sont désormais nécessaires pour chaque site afin qu'il puisse

être approuvé en coordination réglée par la Confédération. Le canton est invité à compléter les Conditions à respecter pour la coordination réglée en ce sens. Dans l'intervalle, il fournira les informations suffisantes sur ce point pour les sites qu'il souhaite voir approuvés en coordination réglée.

### ***Projets concrets (liste en annexe de la fiche E.6)***

La fiche E.6 contient en annexe une liste de huit projets de parcs éoliens tous classés par le canton en coordination réglée. Sept d'entre eux ont fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat quant au caractère propice de leur site. Quant au huitième, celui des Dents du Midi (communes de Collonges et Dorénaz), il n'a jamais fait l'objet d'une telle décision spécifique, notamment parce que les travaux de planification ont débuté antérieurement à l'entrée en force de ladite procédure et que la planification ultérieure y relative a été par deux fois homologuée par le Conseil d'Etat.

Le canton a fourni des rapports explicatifs relatifs aux huit projets de parcs éoliens en deux temps:

1. lors de la demande d'approbation en juin 2018, le canton a fourni six rapports ayant servi de base aux décisions du Conseil d'Etat d'établir le caractère propice des sites concernés;
2. en mai 2019, le canton a fourni cinq rapports explicatifs spécifiques aux projets les plus avancés, complétant et parfois actualisant les informations contenues dans les rapports précédents.

Pour qu'un projet relatif à un site soit inscrit en coordination réglée dans le PDC, la fiche E.6 fixe comme prérequis que, d'une part, le site ait été désigné propice par le Conseil d'Etat et, d'autre part, que les informations contenues dans les rapports explicatifs répondent aux exigences contenues dans les neuf conditions fixées par ailleurs dans ladite fiche.

Certains rapports explicatifs font référence au manuel EIE de l'OFEV comme base pour les EIE à mener dans le cadre des planifications ultérieures pour définir quelles mesures environnementales sont nécessaires et pour quelles éoliennes. La Confédération précise que le manuel EIE de l'OFEV ne sera pas complété par un volet «Eoliennes». Les cantons en ont été informés par courrier de l'OFEV du 10 juillet 2018. Il convient de souligner ici que les conclusions des EIE, ainsi que les éventuelles mesures qui en découlent, s'appliquent également aux installations-test.

### ***Remarques sur l'ensemble des parcs éoliens***

L'OFAG demande d'assurer en tout temps l'accessibilité, la libre circulation et la sécurité des usagers agricoles; les éventuelles restrictions d'utilisations agricoles doivent être correctement évaluées et au besoin compensées. Ce point devrait être traité systématiquement dans les planifications ultérieures.

Skyguide précise que tant que la hauteur totale des installations (pales comprises) au-dessus du sol ne dépasse pas 240 mètres (sauf pour le site du Grand Chavalard, pour lequel la hauteur totale est fixée à 195 mètres), les sites des projets éoliens prévus par le canton n'entrent pas en conflit avec la sécurité aérienne. Pour les machines de plus grande taille, une nouvelle consultation de Skyguide sera nécessaire.

MétéoSuisse souhaite être consulté si le projet de construction d'un ouvrage est envisagé dans un rayon de 20 km autour du radar météorologique de la Pointe de la

Plaine Morte ou dans un rayon de 2 km de ses stations au sol, et notamment de l'installation SwissMetNet Grimsel Hospiz (coordonnées 668583 / 158215).

Le Secrétariat général du DDPS (SG-DDPS) demande à être consulté lorsque les projets seront dans un stade de planification plus avancé et que le nombre d'éoliennes prévues, les coordonnées exactes, la hauteur maximale ainsi que le type d'installation seront connus.

Les CFF demandent que les prescriptions de l'ordonnance sur les lignes électriques (OLEI) soient prises en compte lors de la planification ultérieure et signalent qu'une trop grande proximité des pales de certains types d'installations ferroviaires peut conduire à terme à leur usure précoce.

*Parcs éoliens des Dents du Midi, communes de Collonges et Dorénaz, et du Grand Chavalard, commune de Charrat (rapports explicatifs du 27 mai 2019)*

Ces sites peuvent être approuvés en coordination réglée.

Ces deux sites disposent déjà d'une éolienne-test d'une puissance inférieure à 5MW, seuil à partir duquel est prescrite une EIE. Or, il ne ressort pas des rapports explicatifs quelles charges environnementales ont été attachées aux autorisations de construire de ces installations-test, ni si des espèces d'oiseaux sensibles sont présentes dans le périmètre d'influence du parc correspondant. L'EIE conduite dans le cadre de la planification ultérieure de ce parc doit traiter de l'avifaune et ses conclusions également s'appliquer aux éoliennes-test.

Le SG-DDPS précise que les périmètres de ces deux sites se trouvant dans un important couloir aérien utilisé lors d'opérations des Forces aériennes (FA), les éoliennes planifiées dans ces parcs devront être équipées d'un éclairage infrarouge des pales afin d'assurer la sécurité aérienne de jour comme de nuit.

Skyguide précise que si la hauteur totale des installations (pales comprises) au-dessus du sol dépasse 195 mètres au Grand Chavalard, il devra à nouveau être consulté pour écarter d'éventuels conflits avec la sécurité aérienne.

*Parc éolien du Rosel, commune de Martigny (rapport explicatif du 27 mai 2019)*

Ce site peut être approuvé en coordination réglée.

Le site du Rosel dispose déjà d'une éolienne-test en dessous du seuil de puissance de 5MW, seuil à partir duquel est prescrite une EIE. Or, il ne ressort pas du rapport explicatif quelles charges environnementales ont été attachées aux autorisations de construire de cette installation-test, ni si des espèces d'oiseaux sensibles sont présentes dans le périmètre d'influence du parc.

En effet, de par sa position dans le resserrement de la vallée du Rhône, à proximité de plans d'eau et du fleuve, le site éolien du Rosel présente un potentiel de conflit non négligeable avec la protection des oiseaux et des chiroptères. Le canton l'a pressenti puisque le rapport explicatif prévoit d'ores et déjà l'institution d'un suivi de la mortalité de l'avifaune et des chiroptères en phase d'exploitation. Des informations obtenues par l'OFEV auprès de la station ornithologique de Sempach confirment cette évaluation: le parc du Rosel se trouve à proximité d'une aire de hibou grand-duc, espèce sensible aux éoliennes. L'influence du parc sur cette espèce protégée devra faire l'objet d'investigations détaillées dans le cadre de la suite de la procédure (EIE). Il n'est pas exclu que la protection de cette espèce ait une influence sur le projet (déplacement d'installations ou réduction de leur nombre). Les conclusions de l'EIE, ainsi que les

éventuelles mesures qui en découlent, devront également s'appliquer à l'installation-test.

Enfin, le SG-DDPS précise que le périmètre de ce site se trouvant dans un important couloir aérien utilisé lors d'opérations des Forces aériennes (FA), les éoliennes planifiées dans ce parc devront être équipées d'un éclairage infrarouge des pales afin d'assurer la sécurité aérienne de jour comme de nuit.

*Parc éolien, site Combe Barasson, commune de Bourg-St-Pierre (rapport explicatif du 27 mai 2019 et complément avifaune issu de l'EIE sur le PAD Combe Barasson)*

Sur la base des informations transmises par le canton, le parc éolien du site de la Combe Barasson est approuvé en coordination réglée sous réserve que l'intensité du passage des oiseaux migrateurs et les incidences du projet sur les gypaètes nicheurs du versant italien et du val Ferret soient évaluées dans le cadre de la planification ultérieure et que les problèmes éventuellement constatés trouvent une solution dans ce cadre.

En effet, l'OFEV indique que la situation à proximité d'un col alpin requiert un examen sérieux des interférences possibles avec la migration des oiseaux. La région du Grand-Saint-Bernard n'est a priori pas identifiée comme une voie de passage d'ampleur pour les oiseaux migrateurs. La carte suisse des conflits potentiels entre l'énergie éolienne et les oiseaux migrateurs établie par la Station ornithologique de Sempach (Liechti et al. 2012) place le site dans une zone de faible risque potentiel. La planification ultérieure aura dès lors à vérifier la justesse de ces appréciations préliminaires.

L'OFEV précise par ailleurs que le site se signale par la présence ou la fréquentation régulière de 4 d'espèces d'oiseaux de priorité nationale et sensibles aux éoliennes (selon la liste établie par le Rapport explicatif de Conception énergie éolienne de la Confédération, note 34 page 16): le grave à bec rouge (*Pyrhocorax pyrrhocorax*), le lagopède alpin (*Lagopus muta*), nicheur dans la Combe Barasson, l'aigle royal (*Aquila chrysaetos*) et le gypaète barbu (*Gypaetus barbatus*). Selon la Conception énergie éolienne de la Confédération (2017), le périmètre d'un rayon de 5 km autour des lieux de nidification du gypaète barbu connus en 2014 constitue une «zone en principe à exclure» de la planification éolienne. Le site de nidification valaisan actuel le plus proche se situe au-delà de cette limite, mais à une distance (7 km) qui justifie des investigations circonstanciées lors de la planification ultérieure. La Combe Barasson jouxte l'Italie et les éoliennes se situeront à moins de 2 km de la frontière. Le gypaète niche également sur le versant italien. Il s'agira aussi de clarifier le risque que représente le projet pour les nicheurs italiens, en fonction de l'emplacement de leurs lieux de nidification.

A noter que pour procéder à l'évaluation des impacts du parc sur l'avifaune ci-dessus, l'OFEV a notamment effectué une analyse d'extraits du rapport d'impact sur l'environnement (RIE), déjà disponible, mais celle-ci est restée sommaire; l'évaluation ci-dessus porte dès lors uniquement sur les conditions préliminaires à remplir par un projet pour la pesée des intérêts au niveau du plan directeur cantonal.

L'OFC signale que la proximité et la visibilité depuis le site ISOS du Grand St-Bernard sur une partie du site de la Combe Barasson peuvent avoir un impact négatif sur l'authenticité et l'intégrité visuelle du site construit. Il conviendra de veiller lors de la planification ultérieure à ce que les installations éoliennes nuisent le moins possible aux qualités du site construit en termes de situation et d'apparence.

*Parc éolien de La Chaux/Culet, commune de Troistorrents (rapport explicatif du 27 mai 2019)*

En l'état, le site éolien de La Chaux/Culet est approuvé en coordination en cours au lieu de coordination réglée. Pour une inscription en coordination réglée, des investigations sur les conflits avec la migration des oiseaux (proximité du col de Bretolet), les oiseaux nicheurs sensibles aux éoliennes ainsi que la colonie estivale de vautours fauves doivent être menées et livrées dans le rapport explicatif, ce qui n'est pas le cas actuellement, contrairement aux rapports explicatifs relatifs aux autres sites concernés par cette thématique qui ont, eux, été approuvés en coordination réglée.

Lors de la planification ultérieure (plan d'affectation et demande d'autorisation de construire), il doit être déterminé en détail dans quelle mesure l'aire forestière est touchée pour les installations annexes (raccordement au réseau électrique, routes d'acheminement des éoliennes). Si un défrichement s'avère nécessaire, un dossier de défrichement doit être établi prenant dûment en compte les exigences de l'article 5 de la loi fédérale sur les forêts (LFo).

Au vu du contenu de la carte jointe au rapport explicatif (trop précis pour le niveau de planification du plan directeur), le SG-DDPS est d'ores et déjà en mesure d'avertir que l'éolienne située le plus à l'est devra être déplacée d'au moins 80 mètres en direction nord-nord-est dans le cadre de la planification ultérieure en raison de la trop grande proximité d'une installation de télécommunications.

*Parcs éoliens de Bourg-St-Bernard, commune de Bourg-St-Pierre (rapport explicatif, état 11.01.2012), de Gibidum, commune de Visperterminen (rapport explicatif, état 25.04.2012) et du Grimsel, commune d'Obergoms (rapport explicatif, état 14.10.2015)*

Ces trois sites sont approuvés en coordination en cours au lieu de coordination réglée. En effet, les rapports explicatifs transmis par le canton dans le cadre du présent examen sont anciens et ne répondent pas aux exigences posées par le canton dans la fiche E.6 pour permettre l'approbation en coordination réglée des sites qu'il décrit.

Afin de pouvoir être approuvés en coordination réglée, le canton est invité à transmettre dans le cadre d'une prochaine adaptation du PDc les informations qui démontreront pour chacun des parcs non seulement comment ils respectent les différentes conditions requises dans la fiche E.6 du PDc, mais également quels développements ils ont connu par rapport aux informations contenues dans les rapports explicatifs précités. En effet, le SG-DDPS indique par exemple que, puisque le projet de parc éolien de Gibidum est passé de 8 à 4 machines, les informations relatives à ce parc doivent être modifiées en conséquence.

Plus particulièrement, l'OFEV demande que les rapports explicatifs traitent d'une part de la présence d'oiseaux sensibles ainsi que de la migration, et d'autre part que les aspects laissés en suspens dans les rapports du groupe de travail interdépartemental éolien cantonal soient clarifiés et que les pesées d'intérêts effectuées par le canton soient documentées. Il serait de plus judicieux de réévaluer la pertinence de ces sites une fois l'évaluation globale du territoire cantonale effectuée. La Confédération précise que le site du Grimsel doit en tous les cas faire l'objet d'une première analyse conforme au niveau du plan directeur quant à son impact sur les deux objets IFP proches (objets n°1507 et n°1710) et que sa compatibilité avec leurs objectifs de protection spécifiques

devra être analysée. Par rapport à ce site, l'OFEV recommande d'ailleurs au canton de requérir l'avis de la Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFNP) sur l'influence du projet sur les deux objets IFP.

### **Modification**

Les parcs éoliens de Bourg-St-Bernard (Bourg-Saint-Pierre), du Grimsel (Obergoms), de La Chau/Culet (Troistorrents) et de Gibidum (Visperterminen) sont approuvés en coordination en cours (au lieu de coordination réglée). Pour que ces parcs éoliens puissent être approuvés en coordination réglée, le canton du Valais est invité à fournir des indications actuelles sur les sites correspondants afin de démontrer la coordination spatiale effectuée au niveau du plan directeur et la conformité aux conditions énoncées dans la fiche E.6. Ces informations devront en particulier concerner l'avifaune.

### **Réserve à l'approbation**

Le parc éolien du site de la Combe Barasson (Bourg-Saint-Pierre) est approuvé en coordination réglée sous réserve que l'intensité du passage des oiseaux migrateurs et les incidences du projet sur les gypaètes nicheurs du versant italien et du val Ferret soient évaluées dans le cadre de la planification ultérieure et que les problèmes éventuellement constatés trouvent une solution dans ce cadre.

### **Mandat pour une prochaine adaptation du plan directeur**

Le canton est invité à modifier le principe 3 pour le mettre en conformité avec les exigences légales fédérales en matière de forêt.

Le canton est invité à modifier les «Conditions à respecter pour la coordination réglée»

- en reformulant la condition VII relative à l'annonce d'obstacle potentiel à la navigation aérienne à l'Office fédéral de l'aviation civile pour la rendre compatible avec le niveau de la planification directrice;
- en intégrant les aspects avifaunistiques.

### **Mandat pour le développement du plan directeur**

Dans le cadre du développement du plan directeur, le canton du Valais est invité à procéder à une évaluation globale du territoire cantonal et à désigner sur cette base dans la partie contraignante du plan directeur cantonal les sites qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie éolienne.

### **Mandats pour la planification ultérieure**

Le canton du Valais est invité à améliorer la coordination avec les cantons et les pays voisins dans le cadre de la planification des projets qui pourraient avoir des impacts sur leur territoire.

Il est invité à consulter les services fédéraux suivants en s'adressant au Guichet unique Energie éolienne dans le cadre des planifications ultérieures (procédure d'affectation du sol et autorisation de construire):

- Skyguide, si la hauteur totale des installations (pales comprises) au-dessus du sol dépasse 195 mètres pour le site du Grand Chavalard et 240 mètres pour les autres sites;
- MétéoSuisse, si le projet de construction d'un ouvrage est envisagé dans un rayon de 20 km autour du radar météorologique de la Pointe de la Plaine Morte ou dans

un rayon de 2 km de ses stations au sol, et notamment de l'installation SwissMetNet Grimsel Hospiz;

- le Secrétariat général du Département de la défense, de la population et de la sécurité, lorsque le nombre d'éoliennes prévues, les coordonnées exactes, la hauteur maximale ainsi que le type d'installation seront connus.

## 4 Proposition à l'attention de l'autorité d'approbation

Suite à l'examen effectué, l'ARE propose au DETEC, sur la base de l'article 11, alinéa 2, de l'ordonnance fédérale du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1), de prendre la décision suivante:

1. Sur la base du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial ARE du 8 avril 2020, la partie de la révision du plan directeur cantonal valaisan du 8 mars 2018 relative aux fiches A.5 Zones des mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural, B.2 Hébergement touristique, B.3 Camping et E.6 Installations éoliennes est approuvée, sous réserve des chiffres 2 à 5 ci-après.
2. L'examen de la fiche A.5 Zones des mayens, de hameaux et de maintien de l'habitat rural du plan directeur du canton du Valais est suspendu. Pour que cette fiche puisse être approuvée par la Confédération, le canton du Valais est invité à la compléter en intégrant des éléments de détail suffisamment précis et spécifiques pour rendre plausible que soient respectées les exigences de l'ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT; RS 700.1) lors de la mise en œuvre; il pourra pour ce faire s'appuyer sur le contenu du rapport d'examen de l'ARE du 8 avril 2020.
3. Concernant la fiche B.2 Hébergement touristique
  - a. La rubrique «Marche à suivre, Les communes» de la fiche B.2 est modifiée comme suit:
    - «b) délimitent, pour les grands projets d'hébergement touristique, les zones d'activités touristiques dans leur PAZ selon l'art. 15 LAT dans le périmètre d'urbanisation [...]»;
    - «c) délimitent, pour les projets de formes innovantes ou alternatives d'hébergement conformes à la législation sur les résidences secondaires, des zones d'activités touristiques, selon l'art. 18 LAT, tout en respectant le principe fondamental de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire. Ces zones qui rempliront les critères suivants: [...]»;
    - «h) réalisent l'inventaire du patrimoine bâti (selon l'art. 8 et ss. de la loi cantonale sur la protection de la nature, du paysage et des sites) indispensable à une éventuelle identification de permettant d'identifier les bâtiments dignes d'être protégés ou caractéristiques du site, pouvant accueillir des logements sans restriction d'utilisation au sens de l'art. 79 al. 1 et 2 LRS».
  - b. Dans le cadre d'une prochaine adaptation, le canton du Valais est invité à inclure les projets liés à des formes innovantes et alternatives d'hébergement parmi les types de projets qui peuvent avoir à répondre aux conditions à respecter pour la coordination réglée de la fiche B.2.
  - c. Il est invité à informer l'ARE dans le cadre du rapport sur l'aménagement selon l'article 9 OAT quant aux mesures prises par les communes visant une meilleure occupation des résidences secondaires ou la promotion de l'hôtellerie et des résidences principales à un prix avantageux et quant à leurs effets.
  - d. Il est invité à notifier à l'ARE, au sens de l'article 46, alinéa 2, OAT, les décisions d'approbation de plans d'affectation relatives à la création et l'extension de zones permettant la réalisation de projets liés à des formes innovantes et alternatives d'hébergement.



4. Concernant la fiche B.3 Camping

- a. Le canton du Valais est invité à garantir que la création ou l'extension de zones de camping au sens de l'article 15 de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT; RS 700) n'interviendra qu'à l'intérieur du périmètre d'urbanisation.
- b. Le canton du Valais est invité à garantir que la création ou l'extension de zones de camping au sens de l'article 18 LAT respecte le principe fondamental de la séparation des parties constructibles et non constructibles du territoire.
- c. Le canton du Valais est invité à garantir lors de la prochaine révision des planifications communales que les zones de campings existantes soient conformes aux exigences du droit fédéral et à assurer leur mise en conformité le cas échéant.
- d. Le canton du Valais est invité à notifier à l'ARE, au sens de l'article 46, alinéa 2, OAT, les décisions d'approbation de plans d'affectation relatives à la création et l'extension de zones de campings au sens de l'article 18 LAT.

5. Concernant la fiche E.6 Installations éoliennes

- a. Les parcs éoliens de Bourg-St-Bernard (Bourg-Saint-Pierre), du Grimsel (Obergoms), de La Chaux/Culet (Troistorrents) et de Gibidum (Visperterminen) sont approuvés en coordination en cours (au lieu de coordination réglée). Pour que ces parcs éoliens puissent être approuvés en coordination réglée, le canton du Valais est invité à fournir des indications actuelles sur les sites correspondants afin de démontrer la coordination spatiale effectuée au niveau du plan directeur et la conformité aux conditions énoncées dans la fiche E.6. Ces informations devront en particulier concerner l'avifaune.
- b. Le parc éolien du site de la Combe Barasson (Bourg-Saint-Pierre) est approuvé en coordination réglée sous réserve que l'intensité du passage des oiseaux migrateurs et les incidences du projet sur les gypaètes nicheurs du versant italien et du val Ferret soient évaluées dans le cadre de la planification ultérieure et que les problèmes éventuellement constatés trouvent une solution dans ce cadre.
- c. Le canton est invité à modifier le principe 3 de la fiche E.6 pour le mettre en conformité avec les exigences légales fédérales en matière de forêt.
- d. Le canton est invité à modifier les «Conditions à respecter pour la coordination réglée» dans le cadre d'une prochaine adaptation du plan directeur cantonal
  - i. en reformulant la condition VII relative à l'annonce d'obstacle potentiel à la navigation aérienne à l'Office fédéral de l'aviation civile pour la rendre compatible avec le niveau de la planification directrice;
  - ii. en intégrant les aspects avifaunistiques.
- e. Dans le cadre du développement du plan directeur, le canton du Valais est invité à procéder à une évaluation globale du territoire cantonal et à désigner sur cette base dans la partie contraignante du plan directeur cantonal les sites qui se prêtent à l'exploitation de l'énergie éolienne.
- f. Le canton du Valais est invité à améliorer la coordination avec les cantons et les pays voisins dans le cadre de la planification des projets qui pourraient avoir des impacts sur leur territoire.

- g. Il est invité à consulter les services fédéraux suivants en s'adressant au Guichet unique Energie éolienne dans le cadre des planifications ultérieures (procédure d'affectation du sol et autorisation de construire):
- i. Skyguide, si la hauteur totale des installations (pales comprises) au-dessus du sol dépasse 195 mètres pour le site du Grand Chavalard et 240 mètres pour les autres sites;
  - ii. MétéoSuisse, si le projet de construction d'un ouvrage est envisagé dans un rayon de 20 km autour du radar météorologique de la Pointe de la Plaine Morte ou dans un rayon de 2 km de ses stations au sol, et notamment de l'installation SwissMetNet Grimsel Hospiz;
  - iii. le Secrétariat général du Département de la défense, de la population et de la sécurité, lorsque le nombre d'éoliennes prévues, les coordonnées exactes, la hauteur maximale ainsi que le type d'installation seront connus.

Office fédéral du développement territorial  
La directrice

Maria Lezzi