

Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la
communication
Office fédéral du développement territorial

Plan directeur du canton du Valais

Modifications 2001

Rapport d'examen

Berne, le 22 mars 2002

1 OBJET ET DÉROULEMENT DE L'EXAMEN

1.1 Demande du canton

Par courriers du 5 février et du 30 avril 2001, le canton du Valais demande à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) d'ouvrir la procédure d'approbation fédérale pour quatre fiches de coordination modifiées de son plan directeur, soit:

- D.5/2 Amélioration des domaines skiables existants
- D.6/2 Extension de domaines skiables
- D.7/2 Liaisons entre domaines skiables
- D.8/2 Nouveaux domaines skiables.

Le canton demandait également à cette occasion l'approbation de la fiche H.2/3 "Décharges et installations connexes". Cette fiche a été retirée en cours de procédure. Le présent rapport d'examen traite donc uniquement des 4 fiches mentionnées ci-dessus.

1.2 Documents transmis à l'appui de la demande

Les fiches transmises ont été adoptées par le Conseil d'Etat. Elles étaient accompagnées d'un rapport explicatif. Par envoi du 30 avril 2001, elles ont été remises à la Confédération en nombre suffisant.

1.3 Déroulement de l'examen

Suite à la demande du Département de l'économie, des institutions et de la sécurité (DEIS), l'ARE a, par lettre du 6 avril 2001, rappelé au canton que, conformément à la décision du Conseil fédéral du 5 juillet 2000, un programme de mise en œuvre des mesures destinées à améliorer la gestion du plan directeur aurait dû être présenté à l'autorité fédérale en même temps que les fiches adaptées.

Début juillet, le DEIS a fait parvenir à l'ARE un rapport du Service de l'aménagement du territoire (SAT) daté du 1er juin 2001 dans lequel il montre ses intentions pour l'avenir (premier programme à développer en fonction des résultats du controlling et observation du territoire, attendus pour fin 2001).

L'ARE a consulté les services fédéraux membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) sur les fiches modifiées en date du 16 juillet 2001. Il a été renoncé à une consultation des cantons voisins, étant donné que les objets concernés n'ont pas d'effet au-delà des frontières cantonales.

Par envois du 6 juillet et du 28 septembre, cinq autres fiches modifiées du plan directeur ont été envoyées à l'ARE pour examen préalable dans les meilleurs délais. L'ARE a consulté les services fédéraux directement concernés par ces fiches et transmis ses synthèses au canton.

Le 2 octobre 2001 a eu lieu une rencontre entre l'ARE et le chef du DEIS afin d'aborder notamment les questions liées à la suite de l'aménagement cantonal.

Le 13 décembre 2001, l'ARE a écrit au SAT en lui indiquant les différents problèmes soulevés par les fiches lors de l'examen et de la consultation des services fédéraux et en le priant de prendre position à cet égard. Le SAT a fait part de ses observations par lettre datée du 29 février 2002.

2 DÉMARCHE D'ÉLABORATION, CONTENU ET FORME

21 Démarche d'élaboration

211 Etudes de base

Aucune étude de base spécifique n'a été élaborée pour adapter les fiches D.5 à D.8. Il convient de rappeler que ces fiches constituent un complément à la fiche D.4 "Domaines skiables" approuvée par le DFJP le 22 décembre 1999.

212 Collaboration entre autorités

La procédure suivie pour l'adaptation des fiches D.5 à D.8 est décrite dans le rapport explicatif transmis par le canton. Une consultation a été effectuée auprès des instances concernées mentionnées dans les fiches (en particulier OFT au niveau fédéral). Leurs remarques ont été évaluées et, si justifiées, intégrées au texte définitif des fiches. Les fiches ont ensuite été soumises à l'ARE pour examen préalable. Ses remarques ont été prises en compte.

213 Information et participation de la population

Conformément à la procédure usuelle suivie par le canton du Valais pour la gestion de son plan directeur, aucune information et participation spécifique de la population n'a eu lieu dans le cadre de l'adaptation.

214 Appréciation de la démarche

Le canton estime que la procédure suivie est conforme au droit cantonal; nous nous en remettons au canton sur ce point. Nous notons par ailleurs que le canton étudie actuellement la possibilité de mieux faire participer la population à l'avenir, compte tenu du mode particulier de gestion continue (*Programme de mise en œuvre des mesures mentionnées dans la décision du Conseil fédéral du 5 juillet 2000 – Rapport du SAT du 1er juin 2001, p. 4*).

22 Contenu des modifications

221 Aperçu du contenu et relations à d'autres fiches

La fiche D.5/2 "Amélioration des domaines skiables existants" rappelle les principes spécifiques aux améliorations de domaines skiables qui doivent être respectés, en complément à ceux figurant dans la fiche D.4. Elle définit ensuite la marche à suivre en reprenant certains des éléments qui figurent déjà dans la fiche D.4 et en les complétant.

Les fiches D.6/2 "Extension de domaines skiables", D.7/2 "Liaisons entre domaines skiables" et D.8/2 "Nouveaux domaines skiables" rappellent respectivement les principes spécifiques aux extensions, aux liaisons et aux nouveaux domaines skiables qui doivent

être respectés en complément à ceux figurant dans la fiche D.4. En ce qui concerne la marche à suivre, elles renvoient directement à la fiche D.4.

Le plan directeur contient de nombreuses fiches localisées liées aux fiches générales D.5 à D.8. Conformément à la procédure prévue dans la fiche D.4, les projets traités dans ces fiches localisées – la plupart classées en information préalable - doivent, en tant que projets ayant des effets importants sur l'organisation du territoire, être coordonnés dans le cadre du plan directeur et ceci avant l'ouverture d'une procédure de concession ou d'autorisation.

222 Conformité aux buts et principes de l'aménagement du territoire

Dans la fiche D.4, le canton a défini un ordre de priorités concernant le développement des domaines skiables qui est conforme à la politique de concession de la Confédération. Les fiches D.5 à D.8 spécifient maintenant sur cette base les principes applicables à chacun des cas de figure. Il s'agit principalement d'harmoniser les capacités des installations avec les potentialités du domaine skiable et de l'hébergement, compte tenu des données naturelles.

Les principes définis dans les fiches D.5 à D.8 et applicables en complément de ceux figurant dans la fiche D.4 sont compatibles avec les buts et principes de l'aménagement du territoire. La réserve formulée lors de l'approbation de la fiche D.4/2 selon laquelle "l'octroi d'autorisations de construire à l'intérieur de zones destinées à la pratique du ski au sens de l'art. 25 LCAT nécessite l'autorisation ou l'approbation d'une autorité cantonale (art. 25 al. 2 LAT), nonobstant la réglementation cantonale en vigueur" reste valable.

Concernant les explications fournies sur ce dernier point dans le rapport explicatif, il convient de rappeler au canton que la LAT est aussi une base légale en vigueur et qu'elle prévaut sur le droit cantonal. Aussi les autorisations octroyées par une autorité qui n'est pas l'autorité compétente en vertu du droit fédéral peuvent en tout temps être remises en question.

223 Prise en considération des aspects de protection de la nature et du paysage

Lors de la consultation, les services fédéraux (OFEFP et CFPN) ont relevé que les aspects de protection de la nature et du paysage n'étaient pas suffisamment pris en compte dans les fiches D.5 à D.8 (voir remarques détaillées en annexe). L'OFEFP a proposé d'introduire un principe complémentaire en ce sens dans les différentes fiches. Le 13 décembre 2001, l'ARE a transmis ces demandes au SAT. Par lettre datée du 29 février 2002, celui-ci a répondu que, sur le fond, il accueillait positivement cette demande mais qu'il n'estimait pas nécessaire d'un point de vue formel d'introduire de principe supplémentaire, car les fiches D.5 à D.8 renvoient à la fiche D.4 dont les principes 2 et 3 exigent que les projets tiennent compte de manière appropriée des aspects de protection de la nature et du paysage et que la compatibilité de ces projets avec les conditions naturelles soit examinée.

Sur la base de ce qui précède, nous concluons que les exigences découlant des principes 2 et 3 de la fiche D.4 relatifs à la prise en considération des aspects de protection de la nature et du paysage sont à interpréter comme suit, dans le cadre de l'élaboration des fiches localisées du plan directeur ou des procédures de concession ou d'autorisation:

- *lors d'amélioration de domaines skiables: le renouvellement des installations existantes ne doit pas avoir d'effet néfaste sur des paysages et des biotopes protégés et vulnérables. Les atteintes doivent être réduites à un minimum et les mesures de compensation définies. Les atteintes actuelles à des objets protégés et à des zones vulnérables doivent être réparées.*
- *lors de extensions, aux liaisons et aux nouveaux domaines skiables: de nouveaux domaines skiables touchant des objets IFP, des marais d'importance nationale ou des zones cantonales protégées, ou entraînant d'autres atteintes graves aux conditions naturelles ou à la forêt, seront évités.*

224 Statut du concept touristique régional

Les fiches D.5 à D.8 prévoient de privilégier ou permettre en priorité l'aménagement de ceux des domaines skiables "qui figurent dans le concept touristique régional". Cette exigence renvoie au principe 2 de la fiche D.4, qui demande que l'amélioration qualitative, l'extension et l'aménagement de nouveaux domaines skiables "soient orientées sur un concept qui assure une répartition régionale équilibrée entre espaces exploités intensivement et espaces naturels utilisés extensivement et tenant compte de manière appropriée des aspects de la protection de la nature et du paysage, ainsi que des dangers naturels". La même fiche D.4 prévoit, sous Marche à suivre, point 1, lettre b, qu'en cas d'extensions de domaines skiables existants, de liaisons entre domaines skiables existants ou d'équipement de nouveaux domaines skiables, le projet d'équipement doit être élaboré de manière à ce que "sa conformité avec le concept touristique régional puisse être prouvée".

Nous avons émis le souhait, lors de l'approbation de la fiche D.4 (cf. rapport d'examen OFAT du 13.12.1999), que soit précisé dans quels délais et par qui le concept touristique régional doit être établi. Nous avons, par lettres 6 novembre 2000 et du 13 décembre 2001, réitéré cette demande. Il ressort des explications fournies par le canton dans son rapport explicatif et dans sa lettre datée du 29 février 2002 que le concept touristique régional ne correspond pas à un programme de développement régional au sens de la LIM et qu'il ne doit pas nécessairement être mis en œuvre dans un plan d'aménagement régional au sens de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire; au sens des principes énoncés, il a néanmoins un caractère obligatoire pour les aménagements visés par les fiches D.6 à D.8, et un caractère de recommandation pour les aménagements visés par la fiche D.5.

Par ailleurs, selon la fiche D.1, une conception du tourisme intégré doit être établie par les communes touristiques lors de l'adaptation des plans d'affectation de zones et de la planification des projets d'équipements touristiques.

Sur la base de ce qui précède, nous concluons que tout projet relatif à l'extension d'un domaine skiable, à une liaison entre domaines skiables ou à l'équipement d'un nouveau domaine skiable sera accompagné dorénavant d'un concept touristique régional satisfaisant simultanément aux exigences énoncées dans la fiche D.4 et dans la fiche D.1.

225 Appréciation du contenu

Les fiches D.5 à D.8 peuvent être approuvées pour autant que les conditions suivantes soient respectées dans le cadre de la mise en œuvre:

- Tout projet d'amélioration ou d'extension de domaine skiable, de liaison entre domaines skiables ou de nouveau domaine skiable prendra en considération les aspects de protection de la nature et du paysage, conformément aux exigences relevées sous point 223 ci-dessus;
- Tout projet d'extension de domaine skiable, de liaison entre domaines skiables ou de nouveau domaine skiable sera accompagné d'un concept touristique, conformément aux exigences relevées sous point 224 ci-dessus.

La réserve formulée lors de l'approbation de la fiche D.4 concernant l'autorité compétente pour l'octroi d'autorisations de construire à l'intérieur des zones destinées à la pratique du ski garde en outre sa validité.

23 Forme du plan directeur

231 Texte du plan directeur

Le canton a adopté la forme générale appliquée à l'ensemble des fiches du plan directeur.

232 Carte du plan directeur

Aucune information cartographique n'a été transmise à l'appui de ces fiches.

Le SAT s'est cependant engagé à compléter la planification directrice par des extraits de cartes des études de base et des plans sectoriels. Ces cartes comprendront la représentation du projet et des intérêts touchés par celui-ci. De même, lors de l'adaptation de chaque fiche localisée, une carte du projet sera, si nécessaire, annexée à cette fiche (*Programme de mise en œuvre des mesures mentionnées dans la décision du Conseil fédéral du 5 juillet 2000 – Rapport du SAT du 1er juin 2001, p. 5*).

233 Rapport explicatif

Le canton a transmis un rapport explicatif à l'appui de sa demande. Des améliorations concernant la structure et le contenu d'un tel rapport explicatif ont entre temps été discutées avec le canton. Elles seront appliquées lors de futures adaptations. En ce qui concerne le statut du document, nous souhaitons rappeler que le rapport explicatif n'est pas un complément d'information à élaborer après coup pour la seule autorité fédérale, mais qu'il est intimement lié à l'élaboration ou l'adaptation du plan directeur. Il rassemble les éléments nécessaires à justifier la décision prise (art. 3, al. 2 OAT). En ce sens, il doit constituer une aide pour les autorités chargées de l'examen et de l'approbation tant au niveau cantonal que fédéral. Par ailleurs, il doit être mis à la disposition des intéressés.

234 Appréciation de la forme

Des compléments et améliorations seront apportées en ce qui concerne la carte du plan directeur et le rapport explicatif lors de futures adaptations du plan directeur.

3 CONCLUSIONS

Au terme de l'examen effectué et de la consultation de la COT, l'ARE constate que les modifications proposées du plan directeur du canton du Valais sont compatibles avec les buts et principes de l'aménagement du territoire et qu'elles prennent en considération de manière adéquate les tâches de la Confédération ayant des effets sur l'organisation du territoire, moyennant le respect de certaines exigences relatives à la mise en œuvre.

Il propose par conséquent au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) d'approuver les fiches, sous réserve du respect des conditions d'application relevées sous point 225 du présent rapport d'examen.

Le canton du Valais est en outre invité, notamment en ce qui concerne l'information et la participation de la population et la cartographie du plan directeur, à concrétiser dans les meilleurs délais les propositions faites en date du 1er juin 2001 suite aux demandes du Conseil fédéral du 5 juillet 2000.

Nous nous félicitons de la collaboration établie et demeurons à la disposition du canton en vue de lui fournir toute explication utile à la compréhension des observations figurant dans le présent rapport.

Berne, le 22 mars 2002

Office fédéral du développement territorial
Le directeur

Pierre-Alain Rumley

ANNEXE: REMARQUES COMPLÉMENTAIRES DES SERVICES FÉDÉRAUX

Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (OFEFP, préavis du 12.9.01)

Les fiches D.5 à D.8 traitent toutes de projets qui induiront une augmentation de l'activité de la pratique du ski sur le territoire du canton. Ces projets ont un fort impact sur l'aspect du paysage. Outre cet impact, il faut aussi tenir compte des atteintes aux biotopes, du dérangement de la faune et des dégâts aux rajeunissements en forêt causés par les installations, les pistes, le ski hors-piste ou l'enneigement artificiel.

Or les principes de coordination qui figurent dans les fiches D.5 à D.8 ne mentionnent que de manière très générale la question de tenir compte des données naturelles dans le cadre de ces projets, ce qui risque fort d'entraîner un report du traitement de ce problème important au stade de l'exploitation des domaines skiables. Il apparaît nécessaire que cette problématique soit traitée aussi de manière préventive lors du concept d'aménagement des zones concernées. Il y a lieu de prouver cas par cas que toutes les possibilités de développement des domaines skiables existants ont été épuisées et qu'on a un équilibre entre les régions d'activité de loisirs intensives et les régions non équipées.

L'OFEFP estime donc important que les aspects environnementaux soient traités globalement et d'une manière générale sous forme de principes afin de préserver les intérêts en matière de protection du paysage, de la nature et des forêts. Il formule les propositions de compléments suivants:

- Fiche D.5/2 : Nouveau principe: "Le renouvellement des installations existantes ne doit pas avoir d'effet néfaste sur des paysages et des biotopes protégés et vulnérables. Les atteintes doivent être réduites à un minimum et les mesures de compensation définies. Les atteintes actuelles à des objets protégés et à des zones vulnérables doivent être réparées".
- Fiches D.6/2, D.7/2 et D.8/2: Nouveau principe: "De nouveaux domaines skiables touchant des objets IFP, des marais d'importance nationale ou des zones cantonales protégées, ou entraînant d'autres atteintes graves aux conditions naturelles ou à la forêt, seront évités".

Commission fédérale pour la protection de la nature et du paysage (CFPN, préavis du 29.8.01)

Conformément à l'article 7 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN), la CFNP est chargée de formuler un préavis concernant les projets qui constituent une tâche de la Confédération au sens de l'art. 2 LPN et qui se situent à l'intérieur d'objets de l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale (IFP), ainsi que de l'Inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (ISOS). Elle rappelle au canton qu'il est souhaitable de la consulter dès les premières phases des procédures, dans le cadre des dispositions légales en vigueur.

Les installations qui peuvent avoir une influence importante sur les objets IFP et ISOS, dans le cas particulier les projets inhérents aux pistes de ski, doivent figurer dans une carte du plan directeur. Les fiches de projets et de mesures, ainsi que la carte du plan directeur, doivent indiquer précisément les coordonnées de la carte nationale.

La CFNP apprécie les intentions de rationaliser et de coordonner les projets concernant les pistes de ski, qu'il s'agisse de remaniements, extensions, raccordements ou création de nouveaux domaines skiables. Elle est néanmoins surprise que les composantes paysagères et naturelles, par ailleurs si importantes dans le domaine du tourisme, ne soient pas prises en compte et, notamment, que les inventaires fédéraux ne soient pas mentionnés. Les projets particuliers doivent tenir compte des buts de protection des objets IFP et ISOS, ainsi que des autres inventaires fédéraux, déjà dès les premiers travaux de planification.

En règle générale, la création de nouveaux domaines skiables, leur extension et leur raccordement sont à proscrire dans les objets IFP. Les remaniements sont à réaliser conformément aux exigences de l'art. 6 LPN. Les installations en bas des pistes ne doivent pas porter atteinte aux objets ISOS situés dans les environs. Leur impact devra être soigneusement évalué dans chaque projet.

La CFNP se réserve de donner son préavis lors des différentes procédures inhérentes à chaque projet particulier.

Office fédéral des transports (OFT, préavis du 29.8.01)

Die grundsätzliche Ausrichtung des Richtplanes VS im Bereich Seilbahnen (1. Priorität = Ausbau bestehende Gebiete, 2. Priorität = Erweiterung bestehender Gebiete, Neuerschliessungen nur in Ausnahmefällen) entspricht den konzessionspolitischen Zielen/Grundsätzen des Bundes.

Bei allen Koordinationsblätter wird verlangt, dass die Seilbahnprojekte dem "regionalen Tourismuskonzept" entsprechen sollen. Unklar ist, ob es sich dabei um die "regionalen Entwicklungskonzepte" nach IHG oder um andere Konzepte handelt.