



Plan directeur du canton du Valais

Modification de la fiche E.5 Installations solaires (classement du projet d'autoroute solaire à Fully en coordination réglée)

Rapport d'examen

11 novembre 2022



Auteur(s)

Laurent Maerten, section Planification directrice (ARE)
Marie-Laure Zurbruggen, section Planification directrice (ARE)

Mode de citation

Office fédéral du développement territorial ARE (2022), Rapport d'examen de la Confédération relatif à la modification de la fiche E.5 Installations solaires (classement du projet d'autoroute solaire à Fully en coordination réglée) du plan directeur du canton du Valais

Disponibilité

Version électronique sous www.are.admin.ch

Numéro du dossier

ARE-211-23-26/4

1 Procédure

Suite à l'adoption au niveau cantonal d'une adaptation du plan directeur, le canton transmet cette dernière à la Confédération pour approbation. Dans le cadre de la procédure d'examen et d'approbation [cf. art. 10 et 11 de l'ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT; RS 700.1)], la Confédération examine si le plan directeur est conforme au droit fédéral et comment il est coordonné avec les intérêts de la Confédération; le résultat de cette évaluation prend la forme d'un rapport d'examen et d'une décision d'approbation transmis au canton. Lorsqu'il s'agit de modifications partielles du plan directeur et qu'elles ne suscitent aucune opposition, c'est le département (DETEC) qui les approuve. Le Conseil fédéral approuve quant à lui la révision complète d'un plan directeur ainsi que les modifications qui suscitent des oppositions.

1.1 Demande d'approbation du canton

Le 22 juin 2022, le Conseil d'Etat du canton du Valais a adopté les modifications de 4 fiches du plan directeur cantonal (PDc), en vue d'y inscrire au total 6 projets en coordination réglée. Par son courrier du 6 juillet 2022, le Service cantonal du développement territorial (SDT) les a transmises à l'ARE pour approbation par la Confédération. Dans le cadre de la procédure d'approbation, la Confédération a décidé de procéder à un examen séparé de l'adaptation de la fiche E.5 Installations solaires portant en particulier sur l'inscription en coordination réglée du projet d'autoroute solaire à Fully. Le reste du dossier sera examiné dans un deuxième temps.

Parmi les documents envoyés à l'appui de la demande figuraient spécifiquement les documents suivants relatifs à l'adaptation de la fiche E.5 Installations solaires:

- la fiche E.5 Installations solaires avec liste de projets modifiée (en français et en allemand; état au 6.07.2022);
- le rapport explicatif relatif au projet «Autoroute solaire» inscrit dans la fiche E.5, en coordination réglée;
- la décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2022.

Conformément à l'article 7, lettre a, OAT, le canton renseigne sur le déroulement des travaux d'établissement du plan directeur, en particulier sur l'information et la participation de la population et sur la collaboration avec les communes, les régions, les cantons voisins, les régions limitrophes des pays voisins et les services fédéraux qui exercent des activités ayant des effets sur l'organisation du territoire.

La mise à l'enquête publique des modifications du PDc soumises à l'approbation de la Confédération s'est déroulée entre le 6 mai et le 6 juin 2022. La demande d'approbation transmise par le canton le 6 juillet 2022 en résume les résultats, de même que le retour de l'information aux cantons voisins. Le seul retour parvenu dans le cadre de la mise à l'enquête publique est un courrier de la commune de Martigny, dont le contenu des remarques formulées dépassait le cadre du plan directeur cantonal.

Le canton répond ainsi aux exigences de l'article 7, lettre a, OAT.

1.2 Déroulement de l'examen de la Confédération

L'ARE a transmis les documents reçus aux services fédéraux concernés membres de la Conférence de la Confédération pour l'organisation du territoire (COT) le 8 juillet 2022. Les services fédéraux suivants ont fait part de remarques sur l'adaptation de la mesure E.5 Installations solaires: Office fédéral des routes (OFROU), Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral de l'énergie (OFEN), Office fédéral de la culture (OFC), Office fédéral de l'agriculture (OFAG) et Commission

fédérale pour la nature et le paysage (CFNP). Le présent rapport d'examen rend compte des avis exprimés par ces services fédéraux.

Le canton du Valais a été invité le 29 septembre 2022 par courriel à s'exprimer sur la version du rapport d'examen établi à cette date.

Dans sa réponse du 3 novembre 2022, le Chef du Département de la mobilité, du territoire et de l'environnement s'est déclaré d'accord avec son contenu, sous réserve d'une précision mineure qui a été reprise dans la version finale du présent rapport d'examen.

1.3 Objet et portée du présent rapport

Le présent rapport vise à déterminer si les modifications du plan directeur sont compatibles avec le droit fédéral. Pour ce faire, il s'appuie en priorité sur les dispositions de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT; RS 700) et de l'OAT ainsi que sur leurs instruments de mise en œuvre, notamment le Complément au guide de la planification directrice (ARE, mars 2014).

La légalité des projets particuliers et mises en zones inscrits dans le plan directeur cantonal est examinée de manière sommaire et les doutes significatifs à leur sujet sont exprimés. Le plan directeur approuvé par le Conseil fédéral devra permettre aux autorités, sur la base des dispositions qu'il contient, de rendre rapidement une décision conforme au droit et contraignante pour les propriétaires fonciers sur des projets, dans le respect des priorités et des appréciations émises dans le plan directeur. 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 Contenu du plan directeur et évaluation

2.1 Projet «Autoroute solaire» inscrit dans la fiche de coordination E.5 Installations solaires

La fiche E.5 du PDc traite des installations solaires. Le projet «Autoroute solaire» est nouvellement classé en coordination réglée et fait l'objet d'un rapport explicatif visant à démontrer que le projet est conforme aux conditions fixées dans le PDc pour être approuvé en coordination réglée.

Dans le cadre de la procédure d'examen de l'adaptation des fiches D.2 Interfaces d'échanges modaux, E.5 Installations solaires et E.6 Installations éoliennes qui a abouti à leur approbation par le DETEC le 17 janvier 2022, le Chef du Département responsable de l'aménagement du territoire avait transmis en septembre 2021 une version de la fiche E.5 Installations solaires qui en modifiait certains éléments non contraignants. Ces modifications ont été dûment approuvées en janvier 2022. Nous renvoyons au rapport d'examen correspondant de l'ARE daté du 17 décembre 2021 et aux remarques qu'il contient. Le canton est invité à mettre à jour en conséquence le site internet du plan directeur cantonal et tout autre support officiel de présentation de ce document.

Sur ces points, l'OFEN indique que la partie Contexte de la fiche pourrait intégrer les informations les plus récentes quant à la production solaire en Suisse et dans le canton du Valais (des chiffres existent pour 2021 au niveau suisse) ou quant aux objectifs de production sur les plans fédéral et cantonal.

Dans le cadre de la décision d'approbation de la révision du plan directeur cantonal valaisan en 2019, le Conseil fédéral avait par ailleurs fixé un mandat assorti d'un délai de deux ans invitant le canton à « compléter son plan directeur en y désignant les biens culturels d'importance cantonale conformément à l'article 32b, lettre f, OAT ou alors à démontrer que le renoncement à la mise en œuvre de cet article ne remet pas en cause l'application de l'article 17 LAT » (chiffre 13 de la

décision d'approbation du Conseil fédéral du 1^{er} mai 2019). Ce mandat n'ayant à notre connaissance pas été rempli dans le délai imparti, il demeure valable.

Projet Autoroute solaire à Fully

Selon le rapport explicatif transmis à l'appui de la demande d'approbation de l'intégration de ce projet en coordination réglée dans le plan directeur cantonal valaisan, celui-ci prévoit la couverture d'un tronçon rectiligne long d'environ 1'660 m de l'autoroute A9, entre Martigny et Fully, par une structure couverte de plus de 76'800 m² de panneaux solaires photovoltaïques avec, dans un deuxième temps, intégration en intercalaire aux structures porteuses de composantes éoliennes verticales.

Concernant la première phase du projet, la puissance installée des panneaux solaires photovoltaïques pourrait atteindre une production d'électricité de l'ordre de 20 GWh/an, mais au minimum de 15 GWh/an. La concrétisation de la deuxième phase (intégration d'environ 500 composantes éoliennes verticales entre les piliers métalliques de la couverture de l'autoroute dévolu au support des panneaux photovoltaïques) représenterait quant à elle une puissance installée estimée entre 6 et 10 MW pour une production établie par le promoteur du projet à environ 20 GWh/an.

Bien qu'étant présenté que comme un projet-pilote ou de démonstration, la taille de l'installation prévue et les enjeux de coordination territoriale qu'elle induit ont conduit le canton à souhaiter ancrer ce projet en coordination réglée dans le plan directeur cantonal, visant ainsi à répondre aux exigences de l'article 8, alinéa 2, LAT, et aux critères des conditions à respecter pour la coordination réglée inscrites dans la fiche de coordination E.5.

Au vu des informations transmises par le canton, le projet d'autoroute solaire peut être approuvé en coordination réglée par la Confédération et les travaux de planification ultérieure relatifs à la première phase peuvent être concrétisés. Concernant la seconde phase du projet, qui porte sur l'intégration de composantes éoliennes, les informations transmises par le canton lui-même faisant état d'incertitudes notamment quant à leurs effets sur la sécurité routière, celles-ci devront être levées par les instances compétentes dans le cadre de la planification ultérieure avant que ne puisse être autorisée l'intégration des dites éoliennes au projet d'autoroute solaire à Fully. En ce qui concerne la sécurité et l'exploitabilité de l'autoroute, il reviendra à l'OFROU de mener à bien cette tâche, conformément à la convention signée entre lui-même et le promoteur ServiPier.

Différentes remarques d'intérêt ont été formulées sur ce projet par les services fédéraux consultés :

Pour l'OFC, étant donné le caractère conceptuel de cet objet, l'ambition de faire de ce projet un exemple pour d'autres interventions (caractère de démonstration de ce projet) et afin de limiter autant que possible son impact global dans le paysage, le dessin de sa structure devra être sujet à un développement d'une très haute qualité. Incluant un regard architectural, la finesse, la légèreté de son corps métallique, la couleur, la diminution d'effet de réfléchissement et l'élimination d'éléments de superstructure saillant de la toiture tel que le parapet, ou autre appareillage technique, doivent être une des bases de réflexion du développement de cet objet. Pour la CFNP également, la qualité architecturale de l'intervention sera déterminante pour assurer une intégration paysagère conforme à l'importance et aux aspects techniques de cette infrastructure. L'ARE renvoie pour le détail à la prise de position préalable de la CFNP relative à cet objet datée du 30 août 2022 et transmise au Service cantonal des forêts, de la nature et du paysage.

De son côté, l'OFAG constate que l'accessibilité à la centrale photovoltaïque lors des phases de chantier, d'exploitation et d'entretien sera assurée par des routes existantes utilisées pour distribuer des zones d'activités et les exploitations agricoles. Pour l'OFAG, le maintien de l'accessibilité à ces dernières devrait être en tout temps maintenue et/ou au besoin assurée par des infrastructures équivalentes.

Enfin, l'OFEV précise qu'une pesée d'intérêts devra être effectuée afin d'obtenir une autorisation de construire sous le niveau moyen des eaux souterraines. Il doit en effet être prouvé que la méthode

de construction prévue conduit à la plus petite atteinte possible à l'aquifère. L'étude servant de base à la pesée des intérêts devra montrer si et dans quelle mesure les installations prévues portent atteinte à l'exploitabilité des eaux souterraines et, le cas échéant, à leur utilisation, ou à d'autres intérêts importants (p. ex. en portant atteinte aux sondes géothermiques, en endommageant des bâtiments, en limitant les projets de construction futurs).

Mandats pour la planification ultérieure

Le canton du Valais veillera à ce que les incertitudes relatives notamment à la sécurité routière soient levées par les instances compétentes avant que l'intégration de composantes éoliennes au projet d'autoroute solaire à Fully soit autorisée.

Le canton du Valais veillera à assurer une intégration paysagère de l'autoroute solaire conforme à l'importance et aux aspects techniques de cette infrastructure sur la base d'un développement architectural qui soit de qualité.

Le canton du Valais veillera, en vue de la délivrance de l'autorisation de construire l'autoroute solaire, à minimiser l'atteinte à l'aquifère, ainsi qu'à tenir compte de l'exploitabilité des eaux souterraines, respectivement de leur utilisation, de même que des autres intérêts importants potentiellement impactés par la construction d'une telle infrastructure sous le niveau moyen des eaux souterraines.

3 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 11 novembre 2022, la modification de la fiche E.5 Installations solaires (classement du projet d'autoroute solaire à Fully en coordination réglée) du plan directeur du canton du Valais est approuvée avec les mandats selon point 2 ci-après.
2. Concernant le projet d'autoroute solaire à Fully, le canton du Valais veillera, dans le cadre de la planification ultérieure:
 - a. à ce que les incertitudes relatives notamment à la sécurité routière soient levées par les instances compétentes avant que l'intégration de composantes éoliennes au projet d'autoroute solaire à Fully soit autorisée;
 - b. à assurer une intégration paysagère de l'autoroute solaire conforme à l'importance et aux aspects techniques de cette infrastructure sur la base d'un développement architectural qui soit de qualité;
 - c. à minimiser, en vue de la délivrance de l'autorisation de construire l'autoroute solaire, l'atteinte à l'aquifère, ainsi qu'à tenir compte de l'exploitabilité des eaux souterraines, respectivement de leur utilisation, de même que des autres intérêts importants potentiellement impactés par la construction d'une telle infrastructure sous le niveau moyen des eaux souterraines.

Office fédéral du développement territorial
La directrice



Maria Lezzi