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

Plan directeur du canton du Valais

Modification de la fiche D.6 Infrastructures de transport public par câble (classement du projet Conthey-Nendaz en coordination réglée)

Rapport d'examen

14 mai 2024

Auteur(s)
Marie-Laure Zurbriggen, section Planification directrice (ARE)
Laurent Maerten, section Planification directrice (ARE)

Mode de citation
Office fédéral du développement territorial ARE (2023), Rapport d'examen de la Confédération relatif à la modification de la fiches D.6 (classement du projet Conthey-Nendaz en coordination réglée) du plan directeur du canton du Valais

Disponibilité
Version électronique sous www.are.admin.ch

Numéro du dossier
ARE-211-23-28/4

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 1er mars 2023, le Conseil d'Etat du canton du Valais a adopté la modification de la fiche D.6 du plan directeur cantonal (PDc), en vue d'y inscrire le projet de télécabine Conthey-Nendaz en coordination réglée. Par son courrier daté du 13 mars 2023, le Service cantonal du développement territorial (SDT) les a transmises à l'ARE pour approbation par la Confédération.

Les documents suivants ont été envoyés à l'appui de la demande :

- la fiche D.6 Infrastructures de transport public par câble, avec liste de projets modifiée (en français et en allemand ; état au 13.03.2023);
- le rapport explicatif relatif au projet «Conthey-Nendaz», inscrit dans la fiche D.6 en coordination réglée;
- la décision du Conseil d'Etat du 1er mars 2023.

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 de la modification du PDc soumises à l'approbation de la Confédération s'est déroulée entre le 7 mai et le 7 juin 2021. La demande d'approbation transmise par le canton le 13 mars 2023 précise qu'aucune remarque n'a été formulée lors de l'enquête publique liée à ce projet.

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 20 mars 2023. Les services fédéraux suivants ont fait part de remarques : Office fédéral de l'environnement (OFEV), Office fédéral des transports (OFT), Office fédéral de l'aviation civile (OFAC), Skyguide, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. Le présent rapport d'examen rend compte des avis exprimés par ces services fédéraux.

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

La fiche D.6 Infrastructures de transport public par câble a été modifiée par l'inscription du projet Conthey-Nendaz nouvellement classé en coordination réglée. Le rapport explicatif correspondant du 13 mars 2023 vise à démontrer la conformité du projet concerné aux conditions fixées dans le PDc pour être approuvé en coordination réglée. Le texte de la fiche D.6 n'a, quant à lui, pas été modifié ; seul le tableau en annexe a été adapté pour y inscrire la nouvelle liaison en coordination réglée.

Description

Le projet vise à créer une nouvelle liaison par câble entre la plaine du Rhône à Conthey et la station de Nendaz. La télécabine prévue comportera une gare de départ à la halte ferroviaire régionale de Châteauneuf-Conthey, une station intermédiaire à la hauteur du village de Fey ainsi qu'une gare d'arrivée souterraine à Haute-Nendaz, au cœur de la station touristique.

Cette liaison complètera la ligne de bus actuelle qui relie Sion à Haute-Nendaz, ligne qui assure la desserte fine des villages entre ces deux localités. L'accès plus direct offert par la télécabine devrait accroître l'attractivité de la station de Nendaz pour les touristes comme pour les pendulaires : la station compte env. 25'000 lits touristiques et 2'500 habitants. Depuis la station amont, la liaison vers les installations du domaine skiable via la télécabine de Tracouet est assurée par des ascenseurs inclinés existants.

Parallèlement, d'autres projets de télécabines entre la plaine et les stations du domaine des 4 Vallées sont en cours (projets Sion – Piste de l'Ours en direction de Thyon 2000 et Riddes-La Tzoumaz), alors que la connexion depuis Le Châble (gare ferroviaire TMR) vers Verbier existe déjà. Le canton estime que d'un point de vue touristique, ces liaisons sont complémentaires, car le domaine skiable des 4 Vallées est vaste et que la possibilité d'accéder facilement aux stations depuis la plaine contribuera au développement d'une meilleure synergie touristique entre celles-ci (possibilité de réaliser des boucles). Il informe également qu'un projet de collaboration piloté par les CFF et intitulé «Perspective de destination 4 Vallées» a été lancé et a abouti le 1er octobre 2021 par la signature d'une lettre d'intention entre les différents partenaires.

Des possibilités de stationnement sont prévues/existantes en plaine près de la gare. L'aménagement des alentours de la halte de Châteauneuf-Conthey a fait l'objet d'une étude de détail qui est coordonnée avec le projet d'agglomération Valais central et la réorganisation des réseaux de bus en plaine.

La procédure usuelle de modification partielle du plan d'affectation de zones (PAZ) et du règlement communal des construction et des zones (RCCZ) pour les stations prendra également en compte le tracé (alignement).

Le rapport explicatif du 13 mars 2023 détaille comment les conditions définies dans la fiche générale D.6 sont remplies ou pourront l'être. Il montre aussi les conditions et charges à respecter dans la suite de la procédure.

Evaluation

L'OFT précise que les modalités de financement de la future ligne, déjà reconnue comme transport régional de voyageurs (TRV) en juillet 2022, sont liées à l'intégration du projet dans le futur message PRODES qui fait l'objet d'une procédure distincte. Le SECO soutient de son côté la réalisation de ce projet qui contribuera à l'attractivité de la destination Nendaz / 4 Vallées comme lieu de vacances et d'excursions.

Skyguide estime qu'il existe un risque considérable que l'installation prévue impacte les procédures de vol aux instruments de l'aéroport de Sion. En effet, même avec des hauteurs réduites au maximum, il est fort probable que l'installation percera deux surfaces définies dans le cadastre des surfaces de limitation d'obstacles ou reprises dans la zone de sécurité de l'aéroport de Sion. Ainsi, l'OFAC et Skyguide signalent que le projet constitue potentiellement un obstacle à la navigation aérienne au sens de l'article 63 de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA), qui ne pourra être réalisé qu'à condition d'avoir été autorisé par l'OFAC. Ce conflit potentiel n'a pas été identifié dans les documents cantonaux (cf. Rapport explicatif, Coordination spatiale, chiffre IV, p.3) et il n'en est donc pas fait mention parmi les Conditions et charges à respecter dans la suite de la procédure. C'est pourquoi la Confédération émet une réserve en vue de la planification ultérieure.

Réserve

L'inscription du projet de télécabine Conthey – Nendaz en coordination réglée est approuvée sous réserve que, dans le cadre de la planification ultérieure, l'Office fédéral de l'aviation civile puisse, d'une part, établir sans équivoque que le projet n'occasionne ni perturbation des systèmes ni restriction des opérations de l'aéroport de Sion et, d'autre part, qu'une décision positive au sens des articles 63 et suivants de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique (OSIA ; RS 748.131.1) puisse être délivrée.

Aucun inventaire de protection de la Confédération ne semble être concerné sur la base des informations fournies. L'OFEV demande néanmoins au canton de veiller à ce que l'impact du projet sur le paysage soit minimisé. Le cas échéant, des mesures de compensation paysagère devront être prévues dans le cadre de l'étude d'impact sur l'environnement (EIE).

L'installation planifiée traverse en plaine une zone de protection des eaux souterraines. Il est mentionné que l'implantation des pylônes prendra en considération les zones de protection des sources (cf. Coordination spatiale, chiffre VI, 2e paragraphe, p.4). L'OFEV demande au canton de s'assurer, lors de la planification ultérieure, que les pylônes se situent en-dehors de la zone S2 de protection des eaux souterraines, puisque la construction d'ouvrages et d'installations n'y est pas autorisée (cf. ann. 4 ch. 222 al. 1 lettre a de l'ordonnance sur la protection des eaux [OEaux]). L'OFEV rend par ailleurs le canton échéant aux restrictions de construction applicables dans le cas de constructions touchant des zones de protection S3, le cas échéant (ann. 4 ch. 221 al. 1 OEaux).

Les documents transmis par le canton identifie en outre un risque d'impact important de la partie amont du tracé, prévue en tunnel, sur la source de la «Confartyre», captée de longue date par Aproz Sources Minérales SA (ASMSA). Cette dernière ne pouvant accepter le risque d'altération d'une de ses principales sources minérales exploitées, le remplacement potentiel de la source de la «Confartyre» par celle dite «des Bans» afin de garantir l'approvisionnement de l'usine d'embouteillage est actuellement à l'étude (cf. Coordination spatiale, chiffre VI, p.4). Des investigations hydrogéologiques devront donc être effectuées pour confirmer ou infirmer la faisabilité d'une captation de la source «des Bans»; en cas de non-faisabilité de cette dernière, une solution alternative à la réalisation du tunnel sur la partie amont du projet devra être retenue (cf. Conditions et charges, p.5).

L'OFEV rappelle que dans un secteur A_u de protection des eaux les installations situées au-dessous du niveau moyen de la nappe souterraine sont proscrites (ann. 4 ch. 211 al. 2 OEaux). Il précise qu'une pesée d'intérêts devra être effectuée pour obtenir une autorisation de construire exceptionnelle 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, dans le cadre de la planification ultérieure,

- à ce que l'impact du projet sur le paysage soit minimisé;
- à s'assurer que les pylônes se situent en-dehors de la zone S2 de protection des eaux souterraines et que les investigations hydrogéologiques à entreprendre apportent la preuve que la variante retenue pour la partie amont du projet respecte les prescriptions en matière de protection des eaux souterraines.

Le tracé prévu survolera la forêt sur une partie importante de sa longueur, requérant des défrichements et des exploitations préjudiciables (limitation de la hauteur des arbres). La station intermédiaire pourrait également avoir un impact marquant. Le rapport explicatif identifie correctement un conflit avec la conservation de la forêt. L'OFEV rappelle que les atteintes reconnues à la forêt devront faire l'objet d'un examen détaillé dans le cadre de la procédure cantonale de modification partielle du PAZ et du RCCZ et de la procédure fédérale d'approbation des plans (avec EIE). Les surfaces concernées devront faire l'objet d'une demande de défrichement et d'une demande d'exploitation préjudiciable.

La télécabine survolera apparemment également des surfaces d'assolement (SDA). Ce point n'a pas été abordé dans le dossier présenté, ni en ce qui concerne l'emprise des pylônes éventuellement prévus en plaine, ni pour l'installation P+R située à proximité de la gare. Cet élément devra être pris en considération dans le cadre de la planification ultérieure et, le cas échéant, le principe de compensation prévu dans la fiche A.2 du PDc devra s'appliquer.

Le projet prévoit quelques places de stationnement (notamment parking à la station intermédiaire, P+R au nord de la gare CFF de Conthey, parking d'échange pour les pendulaires et les touristes, cf. Rapport explicatif, p. 2). Lors de la planification de telles installations, il faut veiller à une utilisation mesurée du sol. S'il existe un besoin en places de stationnement, il faut si possible construire un parking en ouvrage et/ou en sous-sol de manière à économiser l'espace. Les places de stationnement doivent autant que possible être construites en zone à bâtir. Hors zone à bâtir, la construction de places de stationnement n'est possible que si la zone d'affectation le prévoit ou si les places de stationnement sont imposées par leur destination. L'imperméabilisation d'une grande surface de SDA pour des places de stationnement va à l'encontre des dispositions de l'article 30, alinéa 1bis, OAT, qui stipule qu'elles doivent être utilisées de manière optimale selon l'état des connaissances.

Mandat pour la planification ultérieure

Le canton du Valais veillera, dans le cadre de la planification ultérieure, à ce que la problématique des surfaces d'assolement soit dûment prise en compte, notamment en ce qui concerne l'utilisation optimale du sol et la compensation des surfaces utilisées par des surfaces qui répondent aux critères de qualité requis.

La station intermédiaire de la télécabine semble prévue en zone agricole. Pour la planification ultérieure (plan d'affectation), l'ARE renvoie à la notice explicative "Plan d'affectation pour les projets d'installations à câbles - Principes et exemples" qu'il a publiée en mars 2020, selon laquelle les stations aval, intermédiaire et amont doivent être construites dans des zones spéciales non constructibles au sens de l'article 18 LAT ou dans des zones à bâtir (si elles sont situées dans le milieu bâti; p. ex. zone affectée à des besoins publics ou zone de constructions et installations publiques).

En conclusion, sur la base des informations fournies dans le rapport explicatif et sous réserve des résultats du présent examen, le projet de télécabine Conthey-Nendaz peut être approuvé en coordination réglée par la Confédération.

3 Proposition à l'attention de l'autorité d'approbation

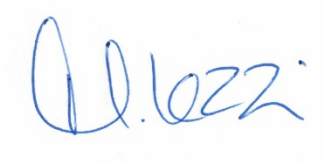
Suite à l'examen effectué, l'ARE propose au DETEC, sur la base de l'article 11, alinéa 2, OAT, de prendre la décision suivante :

1. Sur la base du rapport d'examen de l'Office fédéral du développement territorial ARE du 14 mai 2024, l'adaptation du plan directeur du canton du Valais relative à la fiche D.6 Infrastructures de transport public par câble (classement du projet Conthey-Nendaz en coordination réglée) est approuvée, avec la réserve selon point 2 et les mandats selon point 3 ci-après.

2. L'inscription du projet de télécabine Conthey – Nendaz en coordination réglée est approuvée sous réserve que, d'une part, l'Office fédéral de l'aviation civile puisse établir sans équivoque que le projet n'occasionne ni perturbation des systèmes ni restriction des opérations de l'aéroport de Sion dans le cadre de la planification ultérieure et, d'autre part, qu'une décision positive au sens de l'article 65 de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (RS 748.131.1) puisse être délivrée.

3. Dans le cadre de la planification ultérieure du projet, le canton du Valais veillera
   a. à ce que l'impact du projet sur le paysage soit minimisé;
   b. à s'assurer que les pylônes se situent en-dehors de la zone S2 de protection des eaux souterraines et que les investigations hydrogéologiques à entreprendre apportent la preuve que la variante retenue pour la partie amont du projet respecte les prescriptions en matière de protection des eaux souterraines;
   c. à ce que la problématique des surfaces d'assolement soit dûment prise en compte, notamment en ce qui concerne l'utilisation optimale du sol et la compensation des surfaces utilisées par des surfaces qui répondent aux critères de qualité requis.

Office fédéral du développement territorial
La directrice



Maria Lezzi