

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Alexis Bally et consort concernant LLavaux

Rappel de l'interpellation

Pour avoir participé à la consultation sur l'avant-projet modifiant la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux), nous avons été confrontés à un fait pour le moins surprenant, à savoir la non-conformité par rapport à la LLavaux de certains plans et règlements communaux adoptés entre 1981 et 2007, soit postérieurement à la LLavaux.

Un des buts affichés par l'avant-projet est de supprimer les "incohérences entre le plan de protection de Lavaux et les plans d'affectation des zones approuvés". Il s'agit donc bien de régulariser une situation, ce que l'avant-projet fait en donnant systématiquement la préférence aux dispositions des plans communaux par rapport à celles de la LLavaux.

La jurisprudence nous apprend que la LLavaux présente le caractère d'un plan directeur. Elle est donc contraignante pour les autorités mais non pour les particuliers. Par rapport à un plan directeur, la LLavaux se différencie tout de même sur un point important. Alors qu'un plan directeur comporte un ensemble d'objectifs et de mesures de portée générale, la LLavaux est beaucoup plus précise. Elle comporte une carte qui fixe en détail les contours des différentes zones, constructibles et non constructibles.

La procédure d'adoption des plans et règlements communaux comporte obligatoirement un examen en légalité par les communes elles-mêmes et par le canton. Dans ce sens, la LLavaux fait partie de l'arsenal législatif que les autorités sont chargées d'appliquer dans l'examen desdits plans et règlements.

Compte tenu de ce qui précède, nous nous permettons de poser les questions suivantes:

- Les plans et règlements communaux postérieurs à 1979 et contenant des dispositions contraires à la LLavaux ont-ils été soumis aux autorités compétentes avec des demandes de dérogations explicitement formulées ?*
- Sur la base de quels critères les non-conformités avec la LLavaux ont-elles été admises ?*
- De quels moyens le Conseil d'Etat dispose-t-il pour invalider les plans et règlements communaux adoptés après 1979 et contraires à la LLavaux ?*
- Quelle sera, à l'avenir, la pratique du Conseil d'Etat face à des demandes d'adoption de plans et règlements communaux contraires à la LLavaux ?*

Réponse du Conseil d'Etat

L'interpellation de M. Alexis Bally, député, concerne l'application de la loi sur le plan de protection de Lavaux du 12 février 1979 (LLavaux / RSV 701.43).

M. le député Bally a été surpris en lisant l'exposé des motifs de l'avant-projet de modification de la LLavaux mis en consultation du 26 juin au 10 septembre 2009, d'apprendre qu'il pouvait y avoir des incohérences entre le plan de protection de Lavaux et les plans d'affectation communaux légalisés.

Le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se prononcer au sujet de la valeur juridique de ce plan et il a considéré qu'il équivalait à un plan directeur cantonal contraignant pour les autorités. Le sort des parcelles du périmètre du plan doit encore être précisé dans les plans d'affectation (ATF 113 Ib 301).

L'article 7, alinéa 1, LLavaux précise que les territoires et les principes qui leur sont applicables doivent être transposés dans les plans et règlements communaux. De légères adaptations en fonction des conditions topographiques locales sont possibles.

Par ailleurs, la carte du plan de protection de Lavaux a été élaborée à l'échelle 1 :10000 (art. 2 LLavaux).

Questions 1 et 2 : *Les plans et règlements communaux postérieurs à 1979 et contenant des dispositions contraires à la LLavaux ont-ils été soumis aux autorités compétentes avec des demandes de dérogations explicitement formulées ?*

Sur la base de quels critères les non-conformités avec la LLavaux ont-elles été admises ?

La LLavaux ne prévoit pas de possibilité de dérogation. Elle laisse aux autorités une marge d'appréciation dans la transcription du plan de protection de Lavaux dans les plans d'affectation communaux, dans les limites de l'article 7, alinéa 1, LLavaux.

Les plans d'affectation communaux ont été établis à une échelle plus petite que celle du plan de protection cantonal. Leur élaboration a fait ressortir les imprécisions consécutives au tracé du plan de protection cantonal à l'échelle de 1 :10000. Ces corrections constituent de légères adaptations selon l'article 7, alinéa 1, LLavaux. A cela s'ajoutent des rectifications manifestement nécessaires pour éviter le statut incohérent d'une parcelle ou l'arbitraire d'une limite. Dans le cadre des discussions de la Commission parlementaire et du Grand Conseil en 1978, une marge de 50 mètres a été évoquée comme un maximum dans des cas exceptionnels mais non comme une règle (BGC no 42 du 6 décembre 1978, p. 1403 et suivantes). Au-delà de cette valeur, une modification du plan de protection cantonal s'avérerait nécessaire.

L'avant-projet de modification de la LLavaux mis en consultation fait référence à ces corrections du plan de protection de Lavaux qui peuvent être qualifiées d'adaptations mineures au sens de l'article 7, alinéa 1, LLavaux.

Certaines constructions avaient été érigées pendant la procédure d'adoption de la loi ou juste après. Dans la mesure où ces constructions étaient regroupées, une mise en zone à bâtir conforme à l'article 15 LAT (terrains largement bâtis) a été acceptée. Toutes ces adaptations ont été approuvées par l'autorité cantonale compétente.

Les communes ont plus récemment adressé à l'Etat des demandes de modification du périmètre du plan de protection qui peuvent consister à faire passer des terrains de zones constructibles à des zones inconstructibles ou de zones inconstructibles à des zones constructibles. Ces demandes ont fait l'objet d'un examen approfondi et ont été partiellement prises en compte dans l'avant-projet de modification de la LLavaux.

Les modifications légales proposées par ledit avant-projet donnent partiellement suite à la motion de M. le député Vincent Chappuis qui reconnaissait que le paysage de Lavaux, façonné patiemment par la main de l'homme au cours des siècles, figurait parmi les plus beaux du monde. Il admettait que la pérennité de ce magnifique vignoble ne pouvait être garantie que par la vitalité des communes qui le composent et des exploitants qui le cultivent. Il a demandé une révision de la loi afin de l'assouplir notamment pour régler le stationnement des véhicules et en préciser les conditions de réalisation.

Globalement, selon l'avant-projet de modification de la LLavaux, il y a davantage de terrains qu'il est

proposé d'inclure dans les territoires inconstructibles que dans les territoires constructibles.

Question 3 : *De quels moyens le Conseil d'Etat dispose-t-il pour invalider les plans et règlements communaux adoptés après 1979 et contraires à la LLavaux ?*

Dans le cadre de la révision d'un plan d'affectation communal général ou partiel, le département en charge de l'aménagement du territoire peut demander à la commune de revoir son plan conformément au plan de protection de Lavaux.

En cas de risque de construction, une zone réservée cantonale peut être créée.

En l'occurrence, l'examen des cas a montré que la mise à jour de la carte était plus opportune.

Question 4 : *Quelle sera, à l'avenir, la pratique du Conseil d'Etat face à des demandes d'adoption de plans et règlements communaux contraires à la LLavaux ?*

Le plan de protection de Lavaux est aujourd'hui numérisé de sorte que ces difficultés de transcription vont disparaître. Seules de légères adaptations en fonction des conditions topographiques locales demeurent réservées (art. 7 al. 1 LLavaux).

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 avril 2010.

Le président :

Le chancelier :

P. Broulis

V. Grandjean