

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Exposé des motifs et projet de décret ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative populaire cantonale « Sauver Lavaux » et fixant la procédure applicable aux modifications de la LLavaux et le projet de loi modifiant la loi sur la protection de Lavaux (contre-projet du Conseil d'Etat)

Et

Préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative populaire cantonale « Sauver Lavaux »

Et

Projet de loi modifiant la loi sur le plan de protection de Lavaux du 12 février 1979 (LLavaux) par ladite initiative

1. PREAMBULE

La Commission a siégé à Lausanne le 22 novembre 2013, de 7h30 à 10h30 dans la salle de conférences du Château cantonal, et le 12 décembre 2013, de 9h à 10h à la salle du Bicentenaire, Place du Château 6. Lors des deux séances, elle était composée de Mme les députées Valérie Schwaar et Monique Weber-Jobé et de MM. les députés Alexis Bally, Jérôme Christen, Nicolas Glauser, Pierre Grandjean, Philippe Grobéty, Jacques Haldy, Raphaël Mahaim, Serge Melly, Maurice Neyroud, Stéphane Montangero, Werner Riesen, Nicolas Rochat Fernandez et Régis Courdesse, confirmé dans son rôle de Président-rapporteur.

Ont également participé aux séances, Madame la Conseillère d'Etat Béatrice Métraux (cheffe du DINT), Monsieur le Conseiller d'Etat Philippe Leuba (chef du DECS) ainsi que M. Philippe Gmür (chef du Service du développement territorial - SDT) et M. Jean-Luc Schwaar, (chef du Service juridique et législatif - SJL).

Mesdames Sophie Métraux, lors des deux séances, et Sylvie Chassot, pour la première séance, ont tenu les procès-verbaux, ce dont elles sont chaleureusement remerciées pour leur travail précis et rapide.

2. PRESENTATION DE L'EMPD – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

A titre liminaire, la commission est informée qu'en date du 21 novembre 2013, la Cour constitutionnelle a rejeté le recours des initiants pour déni de justice et violation du droit de vote. En conséquence, les Autorités sont dans les temps ; le délai de 2 ans pour traiter l'initiative court depuis

janvier 2012¹. De même, elles sont habilitées à déposer un contre-projet. Il est à noter que la décision de la Cour constitutionnelle est susceptible de recours au Tribunal fédéral (TF).

Il est encore signalé que nonobstant le principe postulant l'impossibilité de modifier le texte d'une initiative, un ajout a tout de même été opéré, selon les prescriptions du TF dans son arrêt constatant la validité de « Sauver Lavaux III ». Des dispositions ont été insérées permettant la compatibilité du texte avec l'art. 33 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). En conséquence, une procédure de publication et surtout une voie de recours sont prévues. Ce sont les dispositions de l'art. 6 du décret (page 37).

Le Conseil d'Etat assure ensuite de l'importance qu'il accorde à l'objet « Lavaux ». Au sein du Gouvernement, les discussions relatives au contre-projet, – tenant entre autres compte du contexte politique (résultats des votations concernant l'initiative populaire sur les résidences secondaires, la révision de la LAT) –, ont été vives, soutenues et constructives et ont permis d'aboutir à un contre-projet unanimement porté par le Conseil d'Etat.

Ce contre-projet a été élaboré au sortir d'une consultation lancée début 2013 auprès des acteurs concernés. Il s'agissait d'examiner la faisabilité d'un contre-projet ainsi que les éléments susceptibles d'y figurer. Une présentation du projet a ensuite été faite à la Commission intercommunale de Lavaux (CIL). Celle-ci a déclaré soutenir unanimement le contre-projet sous réserve de son approbation par l'ensemble des municipalités concernées, d'un engagement fort du Conseil d'Etat incorpore en sa faveur et d'éventuels amendements votés par le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat a alors entamé un important travail de recherche de compromis afin de rapprocher des fronts très éloignés quant à Lavaux et son avenir. En effet, d'aucuns estimaient que la loi sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux)² modifiée en 2011 et entrée en vigueur en juillet 2012 était suffisante, alors que d'autres considéraient « Sauver Lavaux III » comme profitable. Le Conseil d'Etat incorpore s'est fortement investi et le résultat final est donc un texte de compromis, mesuré et unanimement soutenu par le Gouvernement, qui devrait permettre de déboucher sur une acceptation populaire évitant que la région de Lavaux n'ait à souffrir de l'acceptation de l'initiative.

3. DISCUSSION GENERALE

Le contre-projet de qualité et la volonté du Conseil d'Etat de proposer un texte rassemblant différents acteurs afin d'éviter le blocage du dossier sont salués par plusieurs commissaires.

La plus-value qu'apportent notamment les aides financières au travers des crédits d'améliorations foncières est relevée.

Les intenses efforts de conviction déployés par le Conseil d'Etat pour notamment persuader les communes de Lavaux qui au départ étaient farouchement opposées à l'élaboration d'un contre-projet sont soulignés. Le climat politique a poussé les communes, de même que les milieux vignerons, à se rallier à la position du Conseil d'Etat et à soutenir unanimement le contre-projet.

Deux commissaires relèvent que le Conseil d'Etat a pleinement joué son rôle en élaborant un contre-projet évitant de verser dans une guerre de tranchées entre les partisans de l'initiative et ceux du statu quo (actuelle LLavaux). Le contre-projet est intéressant sur certains aspects et en deçà de leurs attentes sur d'autres.

Il est alors insisté sur l'importance de ne pas dénaturer le contre-projet en l'amendant. En effet, en cas de modifications fondamentales, les communes pourraient retirer leur soutien, de même que le Conseil d'Etat réserver sa position et éventuellement refaire une pesée d'intérêts.

¹ Initiative validée par le Tribunal fédéral le 20.12.2011 (ATF 138 I 131).

² Loi et carte du plan de protection de Lavaux disponibles sous : <http://www.vd.ch/themes/territoire/amenagement/lois/plan-de-protection-de-lavaux/>

Des précisions sur la Commission consultative de Lavaux (CCL) instituée par le biais de l'actuelle LLavaux sont apportées. La CCL a été nommée fin 2012. Elle est composée d'un représentant de l'Etat, président, de 3 représentants des communes et de 5 spécialistes, dont un au moins est spécialiste dans la protection de la nature et du paysage. Les experts, à l'exception de l'architecte, sont externes à la région. La commission fonctionne très bien et se réunit quasiment chaque mois. Les communes lui fournissent spontanément les dossiers. Les projets sont examinés en amont, avant la mise à l'enquête, ce qui permet de désamorcer les éventuels problèmes. Les discussions sont constructives et les préavis respectés par les communes.

Sur proposition d'un commissaire, une éventuelle audition des initiants par la commission est ensuite discutée.

Le Conseil d'Etat explique alors avoir reçu les initiants parallèlement aux divers contacts avec les communes. A cette époque, le texte du contre-projet n'était pas arrêté et les initiants avaient donc la possibilité de faire des suggestions. Leur seule proposition a été de reprendre intégralement le texte de l'initiative. De plus, ils considéraient le contre-projet comme illégal, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'étant pas encore tombé.

Bien que sceptiques quant au résultat d'une audition, certains commissaires voudraient tout de même que les initiants soient entendus, ne serait-ce que pour leur enlever l'argument selon lequel la commission n'a pas voulu les recevoir. D'autres commissaires, convaincus de l'inutilité d'une audition, soulignent que les initiants n'en n'ont pas formellement fait la demande par écrit, ce qui est l'argument contraire du précédent. La commission se prononce par vote :

Par 7 voix pour une audition, 7 contre et 1 abstention, la commission refuse d'auditionner les initiants (voix prépondérante du Président).

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Préambule

Le texte devrait être soumis au peuple le 18 mai 2014, sous réserve de la réaction des initiants à la décision de la Cour constitutionnelle (délai pour recourir fixé début janvier 2014). En cas de recours au Tribunal Fédéral, le Conseil d'Etat examinera la situation, mais il semble difficile, bien que possible, de passer outre la décision du TF. En conséquence, en vue d'un vote le 18 mai 2014, le Grand Conseil doit avoir fini ses travaux fin janvier 2014 au plus tard.

1. Préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'initiative populaire cantonale « Sauver Lavaux »

1.1 Genèse de l'initiative

Pas de remarques de la commission.

1.2 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

1.2.1 Changement de régime juridique : d'un plan directeur à un plan d'affectation cantonal

La plus grande différence entre l'initiative et le contre-projet se trouve être les types différents de régimes juridiques en matière d'affectation des sols de la région de Lavaux. En effet, si le contre-projet n'altérerait pas le statut de l'actuelle LLavaux équivalant à un plan directeur cantonal, – donc liant directement les autorités —, l'acceptation de l'initiative induirait par contre une loi assimilable à un plan d'affectation cantonal, en l'occurrence directement opposable aux tiers.

Des précisions sur les deux procédures d'élaboration et leurs incidences sont détaillées :

- ***L'initiative*** prévoit un régime transitoire bloquant la situation. Elle devient ensuite un plan d'affectation cantonal. Ce dernier étant directement opposable aux propriétaires, des dispositions afin que ceux-ci puissent faire recours ont dû être ajoutées au texte de l'initiative (art. 3 de la loi modifiante). La publication de l'initiative et la votation valent pour consultation publique.

Comme certaines définitions font défaut dans l'initiative afin d'être un plan d'affectation complet, en cas d'acceptation, il serait nécessaire d'affiner diverses règles (telles que le degré de sensibilité au bruit, les distances à respecter, etc.).

Globalement, l'initiative rend impossible les nouvelles constructions, à l'exception des constructions souterraines ou de constructions de peu d'importance nécessaires à la viticulture, dans les territoires de villages et hameaux ainsi que dans les territoires de centre ancien de bourgs.

- **Le contre-projet** est prévu en 2 parties. D'une part, le plan conserve son statut de plan directeur cantonal et, d'autre part, le Canton doit réaliser un plan d'affectation cantonal (PAC) pour ce qui relève du « hors zone à bâtir » (HZB) et des zones intermédiaires. L'adaptation des plans d'affectation communaux (PGA) doit être mise à l'enquête publique dans un délai de 5 ans, avec adoption dans un délai de 2 ans dès la date de clôture de l'enquête publique. Il s'agit d'intégrer les mesures de protection de Lavaux, notamment en redimensionnant les zones à bâtir. Ceci s'inscrit par ailleurs dans les obligations découlant du Plan directeur cantonal (PDCn). Selon les mesures A11 et A12 du PDCn, la plupart des communes du périmètre de Lavaux ont des zones à bâtir surdimensionnées qui devront donc être réduites.

L'initiative prévoyant un régime strict pour limiter l'extension de la zone à bâtir dès la votation populaire et le contre-projet prévoyant 7 ans pour l'adaptation des PGA, un commissaire se demande comment éviter une sorte de « course à la mise en zone » afin d'anticiper la mise en œuvre du futur plan d'affectation cantonal ?

Pour le Chef du SDT, le travail d'adaptation des zones doit se faire dans le cadre du PDCn. En cas de non respect des obligations légales, les dispositions transitoires liées au contre-projet prévoient un droit de recours de la part du département en charge de l'aménagement du territoire (page 36 : art. 2 de la loi modifiante, al. 3, 4 et 5).

Un commissaire ajoute que le système est déjà largement connu. En effet, la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (LATC) prévoit, aux articles 77 et 79, que les municipalités et le département cantonal peuvent refuser des permis de construire, même réglementaires, mais qui vont à l'encontre du projet de réglementation envisagé. L'article 2, al. 5, de la loi modifiante (contre-projet) renvoie aussi à l'art. 104a LATC concernant le recours du département. Un autre commissaire rappelle également que le PDCn fixe un délai à 2018 pour toutes les communes du canton ayant un ancien PGA pour le réviser. Ce délai de 5 ans est donc déjà largement connu et acceptable.

Le même commissaire interrogatif craint que certaines communes ne fassent pas usage des art. 77 et 79 LATC et octroient des permis de construire « inappropriés ». Or, le Canton n'a pas la compétence d'approuver les permis de construire automatiquement. Quel espoir peut-on alors fonder dans la CCL afin qu'elle se prononce fermement sur de tels permis de construire ?

1.3 Préavis du Conseil d'Etat

Il faut lire la première phrase ainsi « compte tenu des conséquences évoquées sous chiffre 1.2 (...) » (et non 1.3).

1.4 Commentaires sur la procédure liée à l'initiative

Pas de remarques de la commission.

1.5 Commentaire du projet de décret fixant la procédure applicable aux modifications de la LLavaux par ladite initiative

Pour un commissaire, l'insertion, dans le texte de l'initiative, des dispositions relatives à la voie de recours (art. 3 de la loi modifiante) s'avère discutable. En effet, le Conseil d'Etat n'est pas habilité à modifier le texte de l'initiative. Dès lors, il aurait été préférable et plus élégant d'introduire ces dispositions dans des lois de procédures cantonales. Ce d'autant plus que le cas de figure d'absence de droit de recours pourrait se présenter avec d'autres textes. Le commissaire signale que de toute façon même sans cette disposition, quelqu'un souhaitant faire recours pourrait le faire en se basant uniquement sur l'arrêt du TF.

Les Conseillers d'Etat et deux commissaires rétorquent que l'insertion de ces dispositions résulte d'une demande du Tribunal Fédéral (voir 2^{ème} paragraphe du chapitre 2 ci-dessus). Cet ajout découle de la construction singulière de l'initiative qui mélange deux instruments de droit administratif. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Cour constitutionnelle avait invalidé le texte, validé en dernière instance par le TF. Introduire des dispositions pour la voie de recours dans une autre loi, par exemple dans la LATC, s'avère problématique, car il serait nécessaire que cette loi entre en vigueur avant la votation sur l'initiative, car, en cas d'acceptation, cette dernière entrerait en force immédiatement et partant, le délai pour recourir s'ouvrirait donc dès le jour de la votation. C'est pourquoi cette mesure est introduite dans l'initiative.

2. Exposé des motifs relatif au contre-projet de loi modifiant la LLavaux

2.1 Contexte

Pas de remarques de la commission.

2.2 Genèse du contre-projet : la loi modifiant la LLavaux

Pas de remarques de la commission.

2.3 Bases juridiques particulières assurant la protection de Lavaux

Pas de remarques de la commission.

2.4 Résultats de la consultation sur le questionnaire

Pas de remarques de la commission.

2.5 Détermination des communes du district de Lavaux

A noter que Lavaux se trouve sur deux districts, contrairement au titre qui n'en mentionne qu'un.

Le travail considérable du Conseil d'Etat afin de convaincre les communes, très réticentes au départ, est fortement souligné par un commissaire.

2.6 Objectifs et présentation des principales modifications

2.6.1 Objectifs

Un commissaire demande en quoi le contre-projet assure une protection renforcée ciblée de Lavaux par rapport à l'actuelle LLavaux. Il est expliqué que par le plan d'affectation cantonal qu'instaure le contre-projet, hormis les secteurs déjà actuellement légalisés en zone à bâtir, tout ce qui relève du HZB, ainsi que les zones intermédiaires, sera géré par le Canton. Les communes ne pourront plus élaborer de nouvelles zones constructibles et devront redimensionner leurs zones à bâtir en fonction des mesures A11 et A12 du PDCn et des règles spécifiques liées au site Lavaux.

Des chiffres³ illustrant la diminution de la zone à bâtir et du potentiel escompté de nouveaux habitants avec le contre-projet sont indiqués :

	LLavaux 2012	Initiative	Contre-projet (évaluation)
Zones à bâtir disponibles pour la construction (en hectares)	~40 ha	0 ha	~20-25 ha
Potentiel de nouveaux habitants	~3500 hab.	0 hab.	~ 1800 hab.

Deux commissaires relèvent que l'examen du plan d'affectation par le Grand Conseil pourrait conduire à vider de sa substance le contre-projet, le législateur étant libre d'interpréter les directives et partant, de repousser certaines zones et limites. Ils relèvent en outre que le plan cantonal d'affectation pourrait faire l'objet d'un référendum, ce qui retarderait son entrée en vigueur et qu'aucun régime transitoire n'est prévu par le contre-projet.

³ Présentation du contre-projet du Conseil d'Etat à l'initiative « Sauver Lavaux III », Conf. de Presse du 6 septembre 2013

Pour le Conseil d'Etat, des risques existent effectivement à tous les stades du processus, mais le plus important s'avère tout de même le lancement d'une initiative « Sauvez Lavaux IV » en cas de contre-projet ou de plan d'affectation vidé de sa substance. Les initiants auraient de plus un argument de choix en relevant que les autorités avaient tenté un contre-projet aboutissant au final à une coquille vide.

Quant au risque que les communes s'empressent de légaliser certains secteurs, un commissaire favorable au contre-projet affirme qu'il ne faut pas diaboliser les communes. Il rappelle que celles-ci ont fait de gros efforts, par exemple avec la création du « guide paysager et architectural »⁴ développé par la Commission Intercommunale de Lavaux, qu'elles se sont battues dans le cadre de l'actuelle LLavaux pour l'entrée en vigueur de la Commission consultative de Lavaux (CCL) et qu'aujourd'hui elles soutiennent le contre-projet. Pour la Conseillère d'Etat en charge de l'aménagement du territoire, en soutenant le contre-projet, les communes ont pris un engagement moral très marqué.

2.6.2 Principales modifications

Pas d'autres remarques de la commission que celles faites sous 2.6.1.

2.7 Commentaires article par article

Ce paragraphe a été traité en même temps que la discussion des articles du contre-projet.

3. Conséquences

3.1 Constitutionnelles, légales et réglementaires (y c. eurocompatibilité)

Pas de remarques de la commission.

3.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)

Le principe des aides financières en faveur de la viticulture est à saluer, relève un commissaire.

Une explication est ensuite sollicitée concernant l'aspect financier. Une dépense est liée lorsque le Conseil d'Etat n'a pas de marge de manœuvre sur son intensité. Or, en l'occurrence, il a fait le choix d'élaborer un contre-projet et d'induire des dépenses y relatives. Le SJL a considéré que vu le libellé de l'art. 12 al. 1 du contre-projet qui utilise la forme potestative : « L'Etat peut encourager par des aides financières (...) », il s'agit d'une charge nouvelle, non liée.

Il est précisé que la somme de CHF 500'000 est un montant unique, nécessaire à la réalisation du plan d'affectation cantonal, non une somme annuelle. Ce montant n'est pas soumis à compensation, car il sera intégré dans le budget de fonctionnement ordinaire du SDT. En revanche, les montants pour les aides financières au titre d'améliorations foncières sont une charge nouvelle qu'il s'agira donc de compenser.

3.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financiers et économiques

Pas de remarques de la commission.

3.4 Personnel

Pas de remarques de la commission.

3.5 Communes

Faisant référence à la dernière phrase du point, « par ailleurs, l'initiative posera problème aux institutions publiques dont les possibilités de développement sont réduites à néant », un commissaire s'interroge sur ce qui est entendu par « institutions publiques ».

La réponse est qu'il s'agit ici d'écoles et d'hôpitaux, par exemple, ainsi que des projets de parking. Le Chef du SDT relève un trouble introduit par les initiants s'agissant de la question des « institutions publiques ». Ces derniers auraient en effet indiqué dans le cadre de discussions que l'hôpital de

⁴ "Région de Lavaux – vers une identité paysagère et architecturale concertée", Commission intercommunale de Lavaux, 2012 http://www.lavaux-unesco.ch/data/dataimages/Upload/Guide_paysage_Lavaux.pdf

Lavaux ne serait pas visé. Or, le texte de l'initiative ne prévoit pas de dérogation. Le Conseil d'Etat rappelle que les tribunaux ne sont pas liés par l'interprétation des initiants, mais bien par le texte législatif et que la situation juridique telle que prévue par l'initiative est instable, incertaine et peu claire.

Un commissaire cite l'art. 35 al. 3 de l'initiative qui prévoit que le Département peut octroyer, à titre exceptionnel, des autorisations s'il s'agit de petites extensions ou dépendances. Un commissaire lui rétorque que, ne s'agissant pas d'une petite extension, le projet d'agrandissement de l'hôpital de Lavaux ne serait pas concerné par cet article qui porte uniquement sur la période transitoire.

Un commissaire sensible à l'initiative concède que le texte de l'initiative comporte des lacunes. Il indique que l'art. 16 let. d⁵ sera certainement utilisé par les initiants pour rassurer sur le devenir des institutions publiques telles que les hôpitaux. Il estime par ailleurs que le texte n'est pas totalement fermé à de nouvelles constructions d'utilité publique.

Un autre commissaire qui cite l'art. 35 al. 1 de l'initiative mentionne que la carte annexée à la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux reste en vigueur. Le député relève que la carte en question rend impossible la majorité des constructions. Et s'agissant de l'art. 16 let. d de l'initiative la jurisprudence détermine ce qu'est un « équipement » et indique qu'il s'agit bien d'équipements relatifs aux eaux claires, usées, à la lutte anti-feu mais non de constructions.

Le Chef du SDT précise que les initiants ne pouvaient se référer qu'à la carte de 1979 étant donné que la carte de 2011 est postérieure à l'initiative.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Pas de remarques de la commission.

3.7 Programme de législature et PDCn (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Pas de remarques de la commission.

3.8 Loi sur les subventions (application, conformité) et conséquences fiscales TVA

Pas de remarques de la commission.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Pas de remarques de la commission.

3.10 Incidences informatiques

Pas de remarques de la commission.

3.11 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)

Pas de remarques de la commission.

3.12 Simplifications administratives

Pas de remarques de la commission.

3.13 Autres

Pas de remarques de la commission.

⁵ Art. 16 let.d : «Des équipements d'intérêt public dont la localisation s'impose dans le territoire agricole peuvent être autorisés à titre exceptionnel, pour autant qu'ils ne portent pas atteinte au site ».

5. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

Décret ordonnant la convocation du corps électoral pour se prononcer sur l'initiative populaire cantonale « Sauver Lavaux » ainsi que sur son contre-projet

Question a) du projet de décret (Page 30 EMPD)

a) Acceptez-vous l'initiative populaire « Sauver Lavaux » qui propose de modifier la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux) comme il suit

Le président soumet au vote l'entrée en matière sur l'initiative populaire cantonale « Sauver Lavaux »:

La commission recommande au Grand Conseil de refuser l'entrée en matière sur cette initiative par 13 voix contre 2 et aucune abstention.

Question b) du projet de décret (Page 33-36 EMPD)

b) Acceptez-vous comme contre-projet du Grand Conseil la loi du ... modifiant la loi sur le plan de protection de Lavaux du 12 février 1979 dont le texte est le suivant ?

Ayant refusé l'entrée en matière sur l'initiative, la commission traite dès lors le contre-projet du Conseil d'Etat.

Article 4

Alinéa 2

Un commissaire s'interroge sur la coordination entre les deux instruments d'aménagement, soient le Plan d'affectation cantonal et les plans d'affectation communaux, notamment sur la notification sur la carte⁶ des zones à bâtir déjà entrées en force.

Le Chef du SDT explique que des « trous » apparaîtront sur la carte pour les zones à bâtir déjà légalisées par les communes. Il indique par ailleurs que le Plan d'affectation cantonal (PAC) concernera tout ce qui est en vert, en vert pâle ou en blanc sur la carte. Les plans communaux vont donc concerner ce qui est en brun, en jaune, en brun foncé et en bleu. Et c'est dans ce cadre-là que la mesure A12 du PDCn sera appliquée pour, le cas échéant, un redimensionnement de certaines zones à bâtir.

Les al. 1, 2, 3 et 4 sont adoptés à l'unanimité par la commission.

L'art. 4 est adopté à l'unanimité par la commission.

Article 4a

Le Conseil d'Etat ayant décidé de faire adopter le PAC par le Grand Conseil, l'art. 4a, co-rédigé par le SJL et le SDT détaille l'ensemble de la procédure.

Alinéa 3

Un commissaire s'étonne de voir mentionnés dans un texte législatif le nom de deux journaux.

⁶ Ibid p. 2.

Après discussion, il est proposé d'amender le texte en reprenant la formulation figurant à l'art. 57 al. 1 de la LATC, soit :

« [...] L'avis d'enquête est publié dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud, ~~ainsi que dans les journaux « 24 heures » et « Le Régional »~~, et dans un journal au moins, si possible régional et affiché au pilier public des communes dont le territoire est concerné ».

L'amendement est adopté à l'unanimité par la commission.

Les al. 1, 2, 3 (tel qu'amendé), 4 et 5 sont adoptés à l'unanimité par la commission.

L'art. 4a amendé est adopté à l'unanimité par la commission.

Article 4b

Pas de remarques de la commission.

L'art. 4b est adopté à l'unanimité par la commission.

Article 4c

Alinéa 1

Il est relevé le même problème de formulation qu'à l'art. 4a al. 3 s'agissant de la publication de mise à l'enquête. L'amendement proposé à l'article 4a al.3 est repris :

« Le décret adopté par le Grand Conseil est à une même date, publié dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud, ~~ainsi que dans les journaux « 24 heures » et « Le Régional »~~, et dans un journal au moins, si possible régional et affiché au pilier public des communes dont le territoire est concerné ».

L'amendement est adopté à l'unanimité par la commission.

Les al. 1 (tel qu'amendé), 2 et 3 sont adoptés à l'unanimité par la commission.

L'art. 4c amendé est adopté à l'unanimité par la commission.

Article 4d

Pas de remarques de la commission.

L'art. 4d est adopté à l'unanimité par la commission.

Chapitre II Planification

Pas de remarques de la commission.

Le nouveau titre du chapitre II est adopté à l'unanimité par la commission.

Article 7

Pas de remarques de la commission.

L'art. 7 est adopté à l'unanimité par la commission.

Article 12

Alinéa 3

Un commissaire se demande si les améliorations foncières mentionnées à l'al. 3 sont nécessairement liées à un syndicat d'améliorations foncières ?

Le Chef du SDT répond par la négative et précise que des opérations d'améliorations foncières subventionnées peuvent concerner tant les syndicats d'améliorations foncières que les communes ou les propriétaires privés. Il indique les trois types principaux d'améliorations foncières menées par les communes et pouvant être subventionnées, à savoir : l'approvisionnement en eau qui se fait dans le domaine rural, les domaines publics communaux à finalités agricoles et les confortations de rochers.

Alinéa 4

S'agissant de la limitation à 5 ans des aides financières octroyées par l'Etat dont fait mention l'al. 4, un commissaire s'interroge sur les possibilités de leur renouvellement.

Le Chef du SDT précise qu'il s'agit de la durée de réalisation. En effet, ces aides s'octroient objet par objet. Un objet devant être réalisé en principe dans un délai de 5 ans.

Le Conseiller d'Etat explique ce délai de réalisation par les difficultés de gestion qu'il y aurait à laisser s'écouler un trop grand laps de temps entre le moment de la décision d'octroi et la dépense effective.

L'art. 12 est adopté à l'unanimité par la commission.

Article 17

Lettre d

S'agissant de l'abrogation de la lettre d (réservant des secteurs restreints destinés à des constructions privées), le Chef du SDT précise que la mention n'est plus utile. En effet, l'unique parcelle concernée (au bord du lac à Cully) est entre temps passée dans le plan général d'affectation non plus en zone d'utilité publique mais en zone mixte de la commune.

Les lettres a, b, c, d, e et f de l'al. 1 sont adoptées à l'unanimité par la commission.

L'art. 17 est adopté à l'unanimité par la commission.

Article 18

Cet article étant central concernant les mesures de protection de Lavaux, une discussion de fond s'est engagée avant de traiter les alinéas de l'article.

La conseillère d'Etat liste les indications légales contenues dans le contre-projet destinées aux communes et faisant directement référence à la préservation du site, à savoir l'art. 7 al. 3 qui enjoint les communes à prendre en compte prioritairement la préservation du site et le Plan directeur cantonal lors de l'élaboration de leurs plans, l'art. 18 lettres b, c, d qui énonce les principes régissant l'aménagement des territoires de villages et hameaux et l'art. 23 qui précise que tous les travaux d'entretien ou de transformation des bâtiments existants ou d'ouvrages divers sont exécutés en conformité avec le caractère de l'objet et celui des lieux.

Il est aussi rappelé le Guide du paysage publié par la commission intercommunale de Lavaux en 2012.⁷ et l'efficacité de la CCL qui rassemble justement les communes et les spécialistes.

Il serait impossible de traiter dans la loi de toutes les spécificités, d'où l'importance des plans d'affectation communaux. Si les plans d'affectation avaient été définis parcelle par parcelle au niveau de la loi, les communes de la région de Lavaux auraient alors été destituées de leur compétence en

⁷ Ibid, p. 6.

matière d'aménagement du territoire. C'est ce que le Conseil d'Etat a voulu éviter avec le contre-projet.

Un commissaire cite la jurisprudence du Tribunal cantonal qui concède qu'une application systématique des clauses d'esthétique et d'intégration pour refuser des projets qui répondent à toutes les règles techniques aboutit à vider de sa portée la réglementation. Il estime toutefois que les décisions sont fortement dépendantes du contexte et du caractère du lieu et qu'en l'occurrence dans la région de Lavaux le raisonnement est spécifique. La CCL et les municipalités refusent certains projets même si les règles de distance aux limites et de hauteurs, etc. sont respectées, pour précisément appliquer le dispositif assez strict qui figure dans l'actuelle LLavaux et dans le souci de préserver une certaine harmonie et unité.

Un autre commissaire relève la sensibilité de ce point dans les débats. Il déclare toutefois être optimiste quant à la prise de responsabilité des communes et estime que la question est maintenant de savoir si l'on considère que les règles actuelles sont suffisantes ou si, comme les initiants, on estime qu'il faut aller plus loin. Il rappelle en outre que ce sont les « abus architecturaux » de certaines villas entre Montreux et Pully qui ont notamment suggéré cette initiative à Franz Weber.

Pour clore ce débat, un commissaire estime que les abus ont déjà été reconnus lors des précédents travaux sur la LLavaux et qu'il s'agit maintenant de regarder vers l'avenir en privilégiant le dialogue.

Lettre c

Se référant à cet alinéa, et notamment les précisions attachées au « caractère des bâtiments », un commissaire s'interroge sur le caractère implicite de ces précisions dans les articles suivants, ce qui est confirmé par le Chef du SDT.

Lettre d

Un commissaire demande ce qui est entendu par « constructions *anciennes* existantes ». La Conseillère d'Etat indique qu'il s'agit des bâtiments préexistants à l'adoption du contre-projet et concède que l'adjectif « anciennes » peut être superflu dans ce contexte. Le Conseil d'Etat propose alors l'amendement suivant (qui n'est pas mis au vote) :

« Les constructions ~~anciennes~~ existantes peuvent être utilisées notamment pour l'habitat et toutes les activités compatibles avec le caractère d'un centre ancien. [...] »

Un commissaire s'interroge ensuite sur la pertinence de la mention d'un « centre ancien » alors que l'article traite non pas des centres anciens de bourgs (comme c'est le cas à l'art. 19), mais de villages et hameaux. Il craint les confusions et les interprétations trop restrictives des « activités compatibles avec le caractère d'un centre ancien » lors de mises à l'enquête notamment.

La commission discute de la portée de la mention : « (...) activités compatibles avec le caractère d'un centre ancien », notamment car l'article 18 traite du territoire de villages et hameaux. Un commissaire relève que ce ne sont pas les activités qui importent, mais leur impact sur les bâtiments et façades.

Un commissaire explique que l'on trouve diverses activités, qui font la vie d'un village, et qui sont tout à fait compatibles avec l'actuelle LLavaux. Cette dernière prévoit toutefois des dispositions spécifiques offrant une plus grande protection pour les centres anciens que l'on retrouve selon la loi à Cully et Lutry. En conséquence n'y sont autorisées que des activités liées et compatibles avec un centre ancien. Or, avec l'article 18 lettre d du contre-projet, le commissaire a le sentiment que tous les villages sont traités de même manière, qu'ils aient un centre ancien au sens de la LLavaux ou pas. Il estime qu'il faut continuer à distinguer les villages et hameaux (qui peuvent recevoir diverses activités) et les centres anciens (restriction quant aux activités acceptées). L'amendement suivant est alors formellement déposé :

« Les constructions anciennes existantes peuvent être utilisées notamment pour l'habitat et toutes les activités compatibles avec le caractère ~~d'un centre ancien~~ de villages et hameaux [...] »

L'article 19 traitera spécifiquement des centres anciens. La distinction entre les deux zones est ainsi opérée.

Le Conseil d'Etat souhaite que des activités telles qu'une assurance, une gérance etc., puissent avoir lieu tout en préservant le caractère des bâtiments. Dès lors, l'amendement proposé convient au Conseil d'Etat, sans autre modification de la lettre d, soit sans suppression de « *anciennes* ».

Pour un commissaire, il n'est pas nécessaire de modifier l'article, car d'autres villages que Cully et Lutry sont des villages traditionnels. Il importe donc de ne pas y avoir d'activités incompatibles, ce d'autant plus que les activités compatibles avec un centre ancien sont nombreuses.

Le Chef du SDT mentionne alors qu'à l'intérieur des territoires de villages et hameaux, il y a des centres historiques de villages, mais qu'en périphérie il peut y avoir des constructions n'ayant aucun caractère historique. L'idée du contre-projet est que la partie historique soit préservée.

La présence d'autres dispositions assurant une protection est également rappelée, tel que l'art. 23, qui s'applique à toutes les zones et qui prévoit que « tous travaux d'entretien ou de transformation des bâtiments existants ou d'ouvrages divers (murs, routes, etc.) sont exécutés en conformité avec le caractère de l'objet et celui des lieux ». L'amendement peut être interprété sans problème à la lumière de cet article. Les lettres e et f de l'article 18 offrent également des protections.

Par 14 voix pour, aucune contre et 1 abstention, l'amendement est adopté.

Un commissaire, favorable à l'initiative, propose ensuite d'amender le texte en remplaçant l'entier de l'article 18 du contre-projet par l'entier de l'article 18 de l'initiative. En effet, il considère que les centres anciens de bourg, de même que les territoires de villages et hameaux méritent une protection telle que pourrait l'assurer l'initiative.

Le Conseil d'Etat, par ses représentants, indiquent vivement que l'acceptation d'un tel amendement remettrait en question la pertinence d'un contre-projet. Les lettres f et g de l'art. 18 de l'initiative figent Lavaux, rendant impossible la vie économique, notamment liée à la viticulture, de la région. Or, c'est exactement ce que ne souhaite pas le Conseil d'Etat qui veut préserver Lavaux **territoire vivant**.

Pour un autre commissaire, c'est davantage la procédure d'élaboration du plan d'affectation cantonal (PAC) qui se trouve être le nœud du problème, plutôt que le contenu des articles de l'initiative et du contre-projet. En effet, le commissaire estime que dans son contenu, le contre-projet est tout de même relativement contraignant et que l'initiative, spécifiquement sur l'article 18, est inutilement rigide. Il convient de maintenir les deux variantes ; initiative et contre-projet, sans tenter de faire de mélange.

Un commissaire assure que l'actuelle Lavaux s'avère déjà rigide concernant la viticulture qui doit pouvoir perdurer en Lavaux, ce qu'autorise le contre-projet et pas l'initiative. Le commissaire auteur de l'amendement ci-dessus réplique que l'initiative est issue du constat que la protection est insuffisante face à la pression immobilière et que la plupart des objets nouvellement construits sont des villas, de luxe notamment, pas des objets utiles à la viticulture.

Ce constat est contredit par l'existence de constructions utiles à la viticulture, faites dans les règles et parfaitement intégrées.

Par 1 voix pour, 13 voix contre et 1 abstention, l'amendement est refusé.

L'article 18 tel qu'amendé à la lettre d est adopté par 13 voix pour, aucune contre et 2 abstentions.

Article 19

Le commissaire favorable à l'initiative propose d'amender le texte en remplaçant l'entier de l'article 19 du contre-projet par l'entier de l'article 19 de l'initiative.

Il n'y a pas de discussion, le débat ayant été fait à l'article 18.

Par 1 voix pour, 13 voix contre et 1 abstention, l'amendement est refusé.

L'article 19 est adopté par 13 voix pour, aucune contre et 2 abstentions.

Article 2

Le délai de 5 ans accordé aux communes afin de réviser leurs plans généraux d'affectation semble tout à fait raisonnable et tenable.

L'art. 2 est adopté à l'unanimité par la commission.

Vote final sur le projet de loi

Le projet de loi tel que modifié par la commission est adopté par 13 voix pour, aucune contre et 2 abstentions.

Vote d'entrée en matière sur la loi

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de loi.

Question c du projet de décret (Page 36-37 EMPD)

c) Si l'initiative ou le contre-projet sont acceptés par le peuple, est-ce l'initiative ou le contre-projet qui doit entrer en vigueur ?

Article 2

Par 13 voix contre 2 et aucune abstention, la commission recommande de rejeter l'initiative.

Article 3

Les articles 3 et 4 sont les articles usuels de tout décret contenant un contre-projet.

L'article 3 est adopté à l'unanimité.

Article 4

L'article 4 est adopté à l'unanimité.

Article 5

Il s'agit des mêmes dispositions que celles ajoutées après le texte de l'initiative.

Il est nécessaire de modifier l'article conformément aux amendements opérés par la commission aux articles 4a et 4c dans le texte de loi, relativement à la publication (reprise des dispositions existantes dans la LATC), à savoir :

« En cas d'acceptation de l'initiative, les modifications de la LLavaux qui en résulteront seront, à une même date, publiées dans la Feuille des avis officiels du Canton de Vaud, ~~ainsi que dans les journaux « 24 heures » et « Le Régional »~~, et dans un journal au moins, si possible régional et affichées au pilier public des communes de Bourg-en-Lavaux, Chardonne, Chexbres, Corseaux, Corsier-sur-Vevey, Jongny, Lutry, Puidoux, Rivaz et Saint-Saphorin ».

L'amendement est adopté à l'unanimité.

L'article 5 tel qu'amendé est adopté à l'unanimité.

Article 6

Ces dispositions, les mêmes que celles ajoutées à la fin du texte de l'initiative, concernent le recours devant être ouvert si l'initiative est acceptée par le peuple. Elles résultent de l'arrêt du TF afin que le système tienne sur le plan formel.

Pour le commissaire, auteur de la remarque du point 1.5 ci-dessus, il aurait été préférable d'introduire ces dispositions dans le droit cantonal et pas dans le texte de l'initiative, ce qui donne ainsi l'impression que l'initiative est incomplète alors qu'en réalité c'est le droit cantonal qui est lacunaire.

Il est alors à nouveau expliqué qu'il aurait été plus compliqué d'introduire ces dispositions dans le droit cantonal car il aurait fallu imaginer un processus dans la LATC permettant d'adopter des plans d'affectation cantonaux sous forme de loi. La solution choisie est plus simple et plus rapide.

Par 14 voix pour, aucune contre et 1 abstention, l'article 6 est adopté.

Entrée en matière sur le projet de décret

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret.

Discussion finale

Un commissaire mentionne encore que sa préférence pour l'initiative tient notamment au fait que certains articles qu'elle modifie ne sont pas traités (donc fermés à la discussion) par le contre-projet.

Au vu des délais serrés, un autre commissaire souhaite s'assurer de la faisabilité d'un scrutin en mai 2014.

Le Conseil d'Etat estime qu'un passage devant le peuple en mai 2014 est souhaitable de même qu'envisageable. Pour ce faire, il est nécessaire que le travail parlementaire soit effectué rapidement. Concrètement il s'agit que le Grand Conseil se soit prononcé au plus tard fin janvier 2014.

Aucun rapport de minorité n'est annoncé, toutefois, un commissaire souhaite que tant dans le communiqué de presse décidé à l'issue des travaux de la commission que dans le rapport de commission il soit fait état que la commission n'a pas unanimement rejeté l'initiative.

Froideville, le 18 décembre 2013

Le rapporteur :
(Signé) Régis Courdesse