GRAND CONSEIL

JANVIER 2022 **RC-21_LEG_260**

RAPPORT DE LA COMMISSION THÉMATIQUE DES AFFAIRES JURIDIQUES
chargée d'examiner l'objet suivant :

Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi sur le plan de protection de Lavaux (récusation)

1. PRÉAMBULE

La Commission thématique des affaires juridiques (CTAFJ) s'est réunie le vendredi 21 janvier 2022, à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne, afin de traiter de cet objet. Pour cette séance, la commission était composée de Mesdames les Députées Éliane Desarzens (remplace Jessica Jaccoud), Alice Genoud, Claude Nicole Grin, Catherine Labouchère (remplace Marc-Olivier Buffat), Marion Wahlen ; Messieurs les Députés Sylvain Freymond, Stéphane Masson, Nicolas Mattenberger, Yvan Pahud, David Raedler, Patrick Simonin, Cédric Weissert et la soussignée, présidente-rapporteuse.
Mesdames Jessica Jaccoud, Rebecca Joly ainsi que Messieurs Marc-Olivier Buffat et Sébastien Pedroli étaient excusés pour cette séance.

Madame la Conseillère d'État Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT) et Monsieur Jean-Luc Schwaar, directeur général de la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC), étaient également présents.

Le présent rapport a été élaboré avec le concours de Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC). La présidente-rapporteuse soussignée et les membres de la commission l'en remercient vivement.

2. PRÉSENTATION DE L'EMPL (EMPL) – POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Dès le début de ses travaux, la commission ad hoc examinant le projet de Plan d'affectation cantonal Lavaux (PAC Lavaux) a soulevé la problématique de la récusation des député-e-s. Il faut avoir à l'esprit la particularité de ce projet – il est rédigé et signé par la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) sans que le Conseil d'État ne puisse l'amender, seulement y apporter des remarques – qui est soumis à l'article 29 de la Constitution fédérale[1] et qui est notamment susceptible de recours au Tribunal cantonal. Actuellement, cette problématique ne se pose qu'au niveau communal avec des règles de récusation claires. En raison d'un manque de clarté de la législation à ce propos, il faut interpréter la Constitution fédérale avec tous les risques que cela comporte en particulier en matière d'atteinte aux droits politiques. Un avis de droit interne de la DGAIC a été demandé sur la récusation, puis mandat a été donné aux professeur-e-s Pascal Mahon et Valérie Défago de l'Université de Neuchâtel (UNINE) de rédiger un avis de droit externe sur cette problématique. La commission relative au PAC Lavaux, de même que le Bureau du Grand Conseil (BUR) et les présidences des groupes politiques, ont entendu ces professeur-e-s.
L'avis de droit prévoit différentes options suite aux questions qui ont été posées, afin de trouver une solution légale à cette problématique :

- comment concilier les intérêts entre l'exigence d'indépendance devant être garantie en lien avec l'article 29 de la Constitution fédérale et l'exercice des droits politiques dans le sens où chaque député-e est élu-e avec la légitimité de pouvoir siéger tant en commission qu'au plénum ? ;

[1] De l'article 29 de la Constitution fédérale découlent des règles en matière d'indépendance et d'impartialité des autorités, ainsi que des garanties constitutionnelles de procédure : droit à un procès équitable (alinéa 1), droit d'être entendu (alinéa 2), droit à l'assistance judiciaire (alinéa 3).

- faut-il une base légale formelle pour régler cette problématique ? L'avis de droit proposait plusieurs pistes : soit l'adoption d'une base légale formelle, soit d'une directive du BUR. Au vu des risques de recours devant les tribunaux, il a été privilégié l'option d'une base légale formelle ;
- faut-il une base légale pour tous les actes similaires à celui-ci ou seulement une base légale spécifique ? Au vu des délais, il était plus simple de prévoir une disposition dans une base légale spécifique, soit dans la loi sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux) ;
- comment déterminer la typologie des député-e-s devant se récuser ? L'avis de droit a défini le cercle des député-e-s devant indiscutablement se récuser : les opposant-e-s propriétaires, les représentant-e-s de ceux-ci, ainsi que les personnes liées à ces catégories en tant que conjoint-e, partenaire enregistré-e, ou parent-e jusqu'au 2e degré (père, mère, enfant, grands-parents, petits-enfants, frère et sœur). D'autres options ont été envisagées comme élargir la récusation aux opposant-e-s ayant un lien avec une municipalité ou une association de protection de l'environnement ou les opposant-e-s qui ne sont pas propriétaires ;
- faut-il qu'un-e député-e se récuse uniquement pour la commission ou aussi pour le plénum ? La double récusation a été retenue pour des raisons de sécurité et de cohérence du droit ; il est demandé au Grand Conseil de ne pas scinder cette question.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE

Dans le prolongement des propos du Conseil d'État, plusieurs commissaires estiment que la modification de la loi touchant les droits démocratiques des élu-e-s, il y a des précautions à prendre, même si l'inscription de motifs de récusation est compréhensible. Ce délicat équilibre entre exigence d'indépendance et protection des droits politiques nécessite de faire des concessions de part et d'autre. Il est recommandé de suivre la solution qui prévoit des motifs de récusation minimaux.

À la question d'un commissaire demandant combien de député-e-s sont concerné-e-s par la récusation dans la configuration actuelle du Grand Conseil, la Conseillère d'État répond que cela concerne deux député-e-s s'agissant des opposant-e-s propriétaires. Par rapport au 2e degré, il n'y a pas d'indications connues, faute d'un registre de filiations des député-e-s. Par contre, en parlant uniquement des propriétaires non opposant-e-s, il y aurait beaucoup de récusations à prévoir même pour celles et ceux n'habitant pas le Lavaux, mais qui y auraient de la famille par exemple. Le directeur général de la DGAIC complète que, par le biais d'un sondage non exhaustif, deux personnes supplémentaires – membres d'une municipalité ou du comité d'une association - ont fait opposition. Sur les opposant-e-s et représentant-e-s d'opposant-e-s, cela concernerait donc entre quatre et cinq député-e-s.

Il est répondu positivement à la question de ce même commissaire de savoir si des communes, avec des membres d'une municipalité et député-e-s, ont fait aussi opposition. En outre, celui-ci évoque le but idéal d'intérêt public en demandant ce qui se passe si des communes du Lavaux possèdent des terrains privés.
La Conseillère d'État indique que cela doit être défini par le Grand Conseil. Aucune jurisprudence ou doctrine n'a tranché cette question. Si une commune fait opposition et que les membres d'une municipalité sont député-e-s, ils ne se trouvent pas dans le cercle rouge de la récusation. Des arrêts du Tribunal fédéral stipulent que les autorités d'une commune propriétaire d'un terrain compris dans la zone d'adoption du plan ne doivent pas se récuser.

Un commissaire trouve particulier qu'un-e propriétaire et député-e n'ayant pas fait opposition puisse siéger dans une commission avec l'obtention d'avantages d'un nouveau plan par exemple. En outre, il peut comprendre de ne pas effectuer une différence entre la récusation au plénum et celle en commission ; cela reste, toutefois, le problème majeur de ce projet.
La Conseillère d'État indique que cela est résolu dans le sens où ces personnes ne doivent pas être récusées. Si un-e propriétaire, n'ayant pas fait opposition, devait se récuser, le cercle serait plus large. Une multitude de raisons peut expliquer qu'un-e propriétaire ne fasse pas opposition. Le directeur général de la DGAIC ajoute que cette question se règle de deux manières différentes dans la jurisprudence cantonale :

- dans le cadre d'un plan de quartier ou d'un plan partiel d'affectation au niveau communal, le ou la propriétaire doit se récuser. En effet, il s'agit d'un plan sectoriel avec un effet direct sur la parcelle considérée ;
- dans le cadre d'un plan général d'affectation, la jurisprudence va à l'inverse. Il faut savoir où se situer dans un plan sectoriel, mais supra communal. Sur le plan juridique, il est soutenable que les

propriétaires et leurs parents ne doivent pas se récuser vu la taille et la généralité du plan, mais aussi en termes d'impact pour les député-e-s devant le faire.

Ce même commissaire s'interroge s'il ne devrait pas être recommandé au Grand Conseil de prévoir une loi générale sur la récusation. Il serait opportun de le faire pour ne pas recommencer à chaque fois le même exercice dans des objets analogues ; c'est une pratique en vigueur dans d'autres parlements suisses.
La Conseillère d'État indique que prochainement un projet soumis au Grand Conseil – le Plan d'affectation cantonal de la Venoge (PAC Venoge) – abordera aussi la question de la récusation. Il existe une difficulté dans les conseils communaux avec une règle générale de récusation dans la loi sur les communes (LC) selon le directeur général de la DGAIC ; cela ouvre des débats sans fin. Jusqu'à maintenant, cette problématique de la récusation ne s'est pas posée au niveau cantonal parce que l'immense majorité de l'activité parlementaire n'est pas concernée par cela. Une réflexion avec le Grand Conseil sera entamée pour savoir s'il est nécessaire de légiférer sur cette question, mais il faut agir avec une extrême prudence.

4. DISCUSSION SUR LE PROJET DE LOI ET VOTES

4.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTES

4.1.1 Projet de loi modifiant celle du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux du 15 décembre 2021

Article premier de la loi modifiante

Art. 4b

En lien avec la lettre c) de l'alinéa 4, un commissaire constate que la loi sur la procédure administrative (LPA-VD) prévoit que la dissolution du mariage ou du partenariat enregistré ne supprime pas le motif de récusation[2]. Il est demandé pour quelle raison elle n'a pas été inscrite ici.
Le directeur général de la DGAIC répond que la proposition concernant les parents est une nécessité, car une personne mariée avec un-e propriétaire opposant-e doit se récuser en ne siégeant ni en commission ni au plénum. D'ailleurs, la LPA-VD prévoit une récusation jusqu'au 3e degré en ligne collatérale et ce projet de loi prévoit cela jusqu'au 2e degré.

Un commissaire souhaite savoir si la lettre b) de l'alinéa 4 ne concerne que les personnes et non les entités.
Il a été retenu, par le Conseil d'État, uniquement les personnes déposant une opposition à titre individuel en lien avec leurs municipalités ; ce ne sont donc pas les entités. Il est précisé que cela doit provenir de personnes privées, même si une commune, propriétaire, fait opposition, elle n'est pas visée par la lettre a) et ses représentant-e-s ne sont pas visés par la lettre b).

À l'unanimité des 13 membres présents, la commission adopte l'art. 4b tel que proposé par le Conseil d'État.

Article 2 de la loi modifiante (art. d'exécution)

À l'unanimité des 13 membres présents, la commission adopte l'art. 2 de la loi modifiante.

5. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE LOI

À l'unanimité des 13 membres présents, la commission adopte le projet de loi modifiant celle du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux du 15 décembre 2021 tel qu'il ressort de son examen.

6. ENTRÉE EN MATIÈRE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité des 13 membres présents.

Lausanne, le 31 janvier 2022.

La présidente-rapporteuse :
(Signé) Florence Bettschart-Narbel

[2] Article 9, alinéa 1, lettre c) de la LPA-VD.