

EXPOSÉ DES MOTIFS ET PROJET DE LOI
modifiant la loi sur le plan de protection de Lavaux (récusation)

1. INTRODUCTION

1.1 Contexte

La commission chargée de l'étude du plan d'affectation cantonal Lavaux (ci-après : PAC Lavaux), dont l'élaboration est prévue par la loi sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux ; BLV 701.43) s'est spontanément posé la question de la récusation de certains de ses membres. La commission a en effet constaté la présence de députés ayant fait opposition au PAC Lavaux, alors qu'elle avait fait le choix d'entendre les opposants qui le souhaitaient. Les discussions ont fait apparaître d'autres cas possibles de récusation, comme les propriétaires, les membres de municipalités ou d'organes dirigeants d'associations ayant fait opposition, leurs conseils, etc.

Face à cette situation, la commission a demandé au Conseil d'Etat de lui fournir un avis de droit sur la question, qui a été rédigé par la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) et transmis à la Cheffe du DIT ainsi qu'à la commission le 23 juin 2021. La commission a ensuite souhaité disposer d'un avis neutre n'émanant pas d'une instance cantonale. Cette demande a été relayée au Bureau du Grand Conseil, qui a mandaté les professeurs Valérie Défago et Pascal Mahon, de l'Université de Neuchâtel. Ceux-ci ont remis leur avis de droit au cours du moins de novembre 2021 (ci-après : avis de droit du 11 novembre 2021).

1.2 Situation actuelle

La Constitution fédérale prévoit à son article 29, alinéa 1 que « toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable ». La Constitution cantonale contient une disposition de teneur similaire (art. 27 al. 1 Cst-VD). Il s'agit là d'une garantie générale de procédure, dont les tribunaux ont déduit une exigence d'impartialité. Celle-ci « permet d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative, dès lors que leur situation ou leur comportement est de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité » (arrêt du TF 2C_487/2019 du 11 juin 2019 consid. 6).

Pour déterminer le champ d'application de cette garantie générale de procédure, il convient de se fonder non pas sur la qualité (formelle) de l'autorité appelée à se prononcer, mais bien plus sur la tâche qu'elle accomplit. Selon la doctrine, l'élément qui déclenche l'application de cette garantie est que la procédure visée soit de nature à se terminer par une injonction de nature individuelle et concrète (avis de droit du 11 novembre 2021, ch. 62 p. 37 ; é.g. DUBEY, *Droits fondamentaux*, vol. II, n° 4005 ss p. 795 ss). Des procédures conduites par des organes législatifs, qu'ils soient communaux ou cantonaux, sont ainsi susceptibles de mener à la prise de telles injonctions. Plus précisément, la jurisprudence a retenu que l'exigence d'impartialité doit, dans une certaine mesure au moins, être respectée dans les procédures de planification (avis de droit du 11 novembre 2021, n. 64 p. 38 ; ATF 143 II 588 consid. 3.2 ; arrêt du TF 1P.316/2003 du 14 octobre 2003 consid. 3).

Ainsi, l'exigence d'impartialité prévue à l'article 29, alinéa 1 de la Constitution fédérale a également vocation à s'appliquer dans le contexte de l'adoption par le Grand Conseil du plan de protection de Lavaux. Sous l'angle de cette exigence, on rappelle que le traitement du plan par le Grand Conseil implique non seulement de se prononcer sur l'adoption du plan lui-même, mais également de statuer sur les oppositions formées à l'encontre du projet (art. 4b al. 3 LLavaux). Il est indéniable que, même s'il ne peut être assimilé à une décision administrative, ce plan aura des effets concrets pour les propriétaires de parcelles visées par le plan, ainsi que pour les communes concernées.

La législation cantonale actuelle ne prévoit aucune règle en matière d'indépendance et d'impartialité susceptible de s'appliquer à la procédure d'adoption du plan d'affectation cantonal relatif à la protection de Lavaux. La LLavaux décrit la procédure d'adoption du plan précité à ses articles 4a à 4d, mais ne contient aucune disposition sur la récusation, ni renvoi aux règles d'une autre loi, en particulier à la loi sur la procédure administrative (LPA-VD ; BLV 173.36). La procédure ordinaire relative à l'adoption des plans d'affectation cantonaux, prévue aux articles 11 ss de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC ; BLV 700.11), ne règle pas davantage cette question. Enfin, la loi sur le Grand Conseil (LGC ; BLV 171.01) ne contient pas de règles générales sur la récusation, celles-ci ne s'étant pas avérées utiles jusqu'à présent, dans la mesure où l'activité du Grand Conseil est de nature essentiellement législative, et que les questions de récusation ne se posent pas dans ce contexte. D'ailleurs, une comparaison avec les législations d'autres cantons et de la Confédération montre que les règles de récusation prévues parfois par ces dernières sont limitées à des domaines très particuliers et très limités, comme l'exercice de la haute surveillance au niveau fédéral (art. 11a de la loi sur l'Assemblée fédérale). Cela étant, l'avis de droit des professeurs Défago et Mahon conclut que la création d'une base légale serait sans doute la meilleure manière pour le Grand Conseil de régler les questions relatives à la récusation de ses membres dans le cadre de l'adoption du PAC Lavaux.

Le législateur dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre à cet égard, même si la disposition légale qui pourrait être adoptée devrait de toute manière respecter le socle minimum fixé par l'article 29 Cst.

2. SOLUTION PROPOSEE

Comme exposé ci-dessus, avec l'adoption du PAC Lavaux, le Grand Conseil sort de son rôle habituel de législateur, pour se prononcer dans une procédure qui se rapproche de l'activité d'une autorité administrative. C'est dans ce contexte très particulier que l'exigence d'impartialité doit être garantie, de sorte qu'il paraît suffisant de fixer certaines règles complémentaires pour l'adoption du PAC Lavaux, sans modifier les règles ordinaires de fonctionnement du Grand Conseil.

Suivant les conclusions de l'avis de droit du 11 novembre 2021 et la volonté exprimée par la délégation du Grand Conseil à laquelle cet avis a été présenté, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil une modification de la LLavaux. Concrètement, il s'agit d'ajouter à l'article 4b LLavaux, qui décrit la procédure que le Grand Conseil est appelé à suivre pour l'adoption du plan, des dispositions prévoyant différents motifs de récusation et décrivant la procédure à suivre et les effets de la récusation.

La récusation est appelée à s'appliquer à l'examen, en commission ou en séance plénière, du plan et des oppositions.

Le projet propose de limiter la récusation au groupe de personnes que l'avis de droit des professeurs Défago et Mahon désigne comme devant absolument se récuser. Seraient visés selon cette variante :

- (lettre a) Tous les membres du Grand Conseil qui ont formé opposition au projet et sont propriétaires d'un bien-fonds sis dans le périmètre du plan. Cette solution part du principe que le propriétaire opposant agit d'abord pour préserver son intérêt personnel, alors que les autres opposants agissent essentiellement dans un but idéal ou de préservation d'un intérêt public.
- (lettre b) Tous les membres du Grand Conseil qui ont représenté dans la procédure d'opposition une personne visée à la lettre a. Sont ici particulièrement concernés les avocats qui auraient représenté ou représenteraient encore des opposants. L'obligation de fidélité que comporte un tel mandat ne paraît pas compatible avec l'impartialité qu'il s'agit ici de garantir.
- (lettre c) Enfin, les membres du Grand Conseil dont le conjoint, le partenaire enregistré, une personne avec laquelle ils font durablement ménage commun, ou un parent en ligne directe ou en ligne collatérale jusqu'au deuxième degré inclus, est propriétaire d'un bien-fonds sis dans le périmètre du plan et a déposé une opposition au projet, ou a représenté une telle personne dans la procédure d'opposition. Il s'agit de viser ici les membres du Grand Conseil dont un proche est personnellement touché par le projet.

Les alinéas 5 et 6 du projet règlent la procédure à suivre lorsque l'un des motifs de récusation est donné ainsi que les effets de la récusation. Tout membre du Grand Conseil visé par l'un des motifs décrits à l'alinéa 4 doit se récuser spontanément. A défaut, la récusation peut être demandée par un autre membre ou prononcée d'office par l'autorité compétente. Il est proposé que celle-ci soit la commission lorsque le motif de récusation vise l'un de ses membres et le Bureau du Grand conseil pour les autres membres du Grand Conseil. La récusation est consignée au procès-verbal de la séance au cours de laquelle elle est annoncée ou décidée. La récusation implique l'obligation de quitter la salle de la séance et l'impossibilité de prendre part à l'ensemble des séances ultérieures au cours desquelles le plan et les oppositions sont examinés par la commission ou en séance plénière, qu'il s'agisse des débats ou du vote.

La proposition formulée dans le présent projet constitue la solution minimale envisagée par les professeurs Mahon et Défago. Elle permet ainsi au maximum possible de députés d'exercer leur mandat, y compris dans le cadre de l'adoption du PAC Lavaux. Cette option n'est toutefois pas sans risques juridiques. En effet, elle repose sur deux distinctions opérées dans l'avis de droit des professeurs Défago et Mahon :

- la première est faite entre les oppositions formées pour des intérêts personnels et celles relevant de la défense des intérêts publics. Les auteurs de l'avis de droit considèrent, en se fondant sur une jurisprudence relative aux autorités communales, que les personnes qui défendent un intérêt public n'auraient pas à se récuser. Il existe toutefois un risque que, étant parties à la procédure en qualité d'opposantes, ces personnes soient néanmoins considérées comme récusables, en vertu du principe selon lequel on ne peut statuer sur sa propre cause;
- la seconde vise, parmi les opposants à titre personnel, ceux qui sont propriétaires d'une parcelle incluse dans le plan et ceux qui ne le sont pas. Il est toutefois possible que les opposants non propriétaires aient également un intérêt personnel engendrant une apparence de prévention. Ainsi, sous l'angle de l'article 29 Cst., il ne peut être exclu qu'ils doivent également être récusés.

Il serait ainsi également possible de prévoir que l'ensemble des opposants doivent se récuser, dans la mesure où ces personnes sont parties à la procédure d'adoption du plan et, donc, présentent une apparence de prévention rendant problématique leur participation au processus de décision. En ce qui concerne les membres du Grand Conseil qui seraient propriétaires de biens-fonds sis dans le périmètre du plan et n'auraient pas formé opposition, il paraît juridiquement soutenable de ne pas imposer leur récusation. La jurisprudence cantonale s'est en effet prononcée sur la situation comparable de conseillers communaux appelés à adopter un plan général d'affectation. Elle a retenu dans ce contexte que la simple qualité de propriétaire ne suffit pas en soi à remettre en cause la capacité à prendre des décisions sur un tel objet.

3. CONSEQUENCES

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

Modification de l'article 4b LLavaux, pour y ajouter des dispositions réglant la question de la récusation dans le cadre de l'examen par le Grand Conseil du plan d'affectation cantonal de Lavaux.

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

Néant.

3.3 Conséquences en termes de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique

Néant.

3.4 Personnel

Néant.

3.5 Communes

Néant.

3.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie

Néant.

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

Néant.

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

Néant.

3.9 Découpage territorial (conformité à DecTer)

Néant.

3.10 Incidences informatiques

Néant.

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

Néant.

3.12 Simplifications administratives

Néant.

3.13 Protection des données

Néant.

3.14 Autres

Néant.

4. CONCLUSION

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le **projet de loi modifiant la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux.**

PROJET DE LOI

modifiant celle du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux

du 15 décembre 2021

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

décrète

Article Premier

¹ La loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux est modifiée comme il suit :

Art. 4b

¹ Le Conseil d'Etat transmet le projet, les observations et oppositions, les procès-verbaux de la séance de conciliation, accompagnés de ses déterminations, au Grand Conseil.

² Le projet est examiné par une commission du Grand Conseil. Celle-ci émet également un préavis au sujet des oppositions.

³ Le Grand Conseil statue sur les oppositions et se prononce sur le plan sous forme de décret.

Art. 4b Sans changement

¹ Sans changement.

² Sans changement.

³ Sans changement.

⁴ Sont tenus de se récuser lors de l'examen, en commission ou en séance plénière, du plan et des oppositions, les membres du Grand Conseil:

- a. qui ont déposé une opposition au projet et sont propriétaires d'un bien-fonds sis dans le périmètre du plan;
- b. qui représentent ou ont représenté dans la procédure d'adoption du plan une personne visée à la lettre a;
- c. qui sont conjoint, partenaire enregistré, font durablement ménage commun ou sont parent en ligne directe ou en ligne collatérale jusqu'au deuxième degré inclus avec une personne visée aux lettres a et b, qu'elle soit ou non membre du Grand Conseil.

⁵ Tout membre du Grand Conseil visé par l'un des motifs décrits à l'alinéa précédent se récuse spontanément, en informant la présidence du Grand Conseil ou de la commission. A défaut, la récusation peut être demandée par un autre membre ou prononcée d'office par l'autorité compétente.

⁶ Sont compétents pour statuer sur la récusation:

- la commission pour ses membres;
- le Bureau du Grand Conseil pour les autres membres du Grand Conseil.

La récusation est consignée au procès-verbal de la séance de commission ou au bulletin de séance du Grand Conseil pour la séance considérée.

⁷ Le membre récusé ne prend pas part aux séances de la commission ou du Grand Conseil au cours desquelles le plan et les oppositions sont examinés.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.