

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

**Exposé des motifs et projet de
décret approuvant**

**le Plan d'affectation cantonal n°363 Lavaux et statuant sur les oppositions conformément
aux dispositions de la loi sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux) du 12 février 1979
et**

Projet de loi modifiant la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux

1. Préambule

La commission ad hoc chargée d'examiner l'exposé des motifs et projet de décret approuvant le Plan d'affectation cantonal n°363 Lavaux et statuant sur les oppositions conformément aux dispositions de la loi sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux) du 12 février 1979 ainsi que le Projet de loi modifiant la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux (PAC Lavaux) a à nouveau siégé les 18 et 29 avril ainsi que le 17 mai 2024. La commission était composée de Mmes les Députées Aude Billard (remplacée par Isabelle Freymond le 17 mai), Claire Attinger Doepper, Céline Baux, Claude Nicole Grin, Florence Gross, Anna Perret, Chantal Weidmann Yenny, et de MM. les Députés Jean-Luc Bezençon, Grégory Bovay (remplacé par Loïc Bardet le 19 avril), Jean-François Chapuisat (remplacé par Graziella Schaller le 17 mai), Jean-Bernard Chevalley (remplacé par Yann Glayre le 18 avril), Jean-Rémy Chevalley, Denis Corboz (remplacé par Isabelle Freymond les 18 et 29 avril), Pierre-François Mottier (remplacé par Mathieu Balsiger le 18 avril), Nicolas Glauser et Marc Vuilleumier (remplacé par Vincent Keller le 29 avril).

Le Conseil d'État était représenté par Mme Christelle Luisier Brodard, Cheffe du Département des institutions et du territoire (DIT), et l'administration était représentée par deux membres de la Direction générale du territoire et du logement (DGTL) : MM. Yves Noirjean, Directeur de la Direction de l'aménagement (DAM), Alain Turatti, Directeur général de la DGTL. Mme la présidente-rapportrice leur adresse ses vifs remerciements pour leur précieuse collaboration, en particulier pour la transmission, dans un court laps de temps, des données et documents demandés par la Commission.

Mme Marie Poncet Schmid, secrétaire de commission, était présente les 18 et 29 avril, et a été remplacée le 17 mai par M. Fabrice Mascello, secrétaire de commission. Mme la présidente-rapportrice les remercie vivement, au nom de la commission, pour leur excellent travail.

La commission s'est à nouveau réunie afin de traiter l'opposition de principe de la Commission intercommunale de Lavaux (CIL) et des communes, touchant 413 objets de surfaces très variables, conformément à la motion d'ordre adoptée en séance plénière le 19 mars 2024¹, par 79 oui, 7 non et 50 abstentions.

2. Rappel de l'opposition de la CIL de 2019 et du traitement par la commission en 2023

L'opposition de la CIL et des communes porte sur le respect de l'art. 4 al. 2 LLavaux : « *Un plan d'affectation cantonal est élaboré pour le territoire compris à l'intérieur du périmètre de protection*

¹ Lien Internet : <https://www.portail.vd.ch/institutions/siel/#/agenda/c1910d62-30ae-4ca4-ba45-d34dda1ab96b>

Lien Intranet : <https://portail.etat-de-vaud.ch/institutions/siel/#/agenda/c1910d62-30ae-4ca4-ba45-d34dda1ab96b>
<https://www.sonomix.ch/live/gcvd/2767#356>

défini par la carte annexée, à l'exception des secteurs déjà colloqués dans une zone à bâtir légalisée qui seront régis par des plans d'affectation communaux. » Elle estime que la délimitation du périmètre ne peut s'écarter de l'exigence fixée à l'article 4 al. 2 LLavaux, qui précise que les secteurs déjà colloqués dans une zone à bâtir légalisée ne doivent pas être pris en compte dans le périmètre du PAC, tout en comprenant qu'il puisse s'avérer nécessaire de procéder à des adaptations mineures liées aux contraintes cadastrales.

La Commission estimait avoir traité cette opposition de principe, raison pour laquelle elle avait indiqué dans son rapport ce qui suit : « *Les opposants demandent qu'il ne soit pas dérogé au périmètre du plan de protection, un grief contenu dans l'opposition de la CIL et de plusieurs Municipalités. Cette demande se recoupe avec les propositions d'amendement de la commission et cette dernière y a donc implicitement et partiellement répondu. Il s'agit de répondre à ce grief pour la bonne forme et par précaution.* » La commission a donc recommandé, **à l'unanimité des membres présent·e·s**, de répondre comme suit au grief de la CIL : « *La commission a répondu partiellement dans le cadre du traitement de chaque opposition traitant du périmètre, de l'EMPD et de l'arbre décisionnel.* »

3. Position de la CIL à la suite du rapport de commission

La CIL estime que la Commission a traité de manière différenciée les parcelles privées, qui ont fait l'objet d'une opposition spécifique, et les parcelles situées antérieurement en zone à bâtir légalisée, alors que toutes possèdent la même caractéristique, à savoir d'être située antérieurement, soit avant la mise en œuvre du PAC, dans la zone à bâtir de compétence communale et comprises dans une opposition (privée ou CIL/communale). Elle constate ainsi que de nombreuses parcelles, situées en zone à bâtir antérieurement à la mise en œuvre du PAC, n'ont pas été remises à l'intérieur des limites des PACom, ce malgré l'arbre décisionnel modifié et l'art. 4 al. 2 LLavaux, la Commission ayant « corrigé » uniquement la limite du PAC pour les parcelles qui ont fait l'objet d'oppositions spécifiques. Si la CIL et les Communes ont admis certaines modifications postérieures des limites entre les secteurs régis par le PAC et les PACom, elles n'ont jamais renoncé au principe fixé dans la loi à l'art. 4 al. 2 LLavaux.

La CIL demande dès lors que les oppositions de principe formulées par les Communes et la CIL et portant sur le périmètre soient traitées valablement et au même titre que les oppositions émanant des privés et que l'arbre décisionnel modifié s'applique à toutes les parcelles situées antérieurement en zone à bâtir, de façon à restituer ces parcelles à l'intérieur des limites régies par les plans communaux.

4. Travaux de la commission

Dans un premier temps, la Commission a examiné la possibilité d'appliquer une série de critères, proposés par la DGTL, permettant d'exclure les cas à traiter émanant de l'opposition de la CIL en tenant néanmoins compte de la mention des « contraintes cadastrales », reconnues par la CIL comme pouvant déboucher sur des adaptations mineures. De nombreux commissaires ont exprimé le regret de ne recevoir ces critères ainsi que les documents y relatifs, qu'une heure avant la séance. Les listes des parcelles concernées et triées par critères n'ont de plus pas été transmises, rendant compliquée l'analyse de ceux-ci.

4.1. Proposition de la DGTL

La DGTL propose d'appliquer les critères ci-dessous :

Cas déjà traités par la commission et validés par le Grand Conseil en première lecture
1^{re} famille : parcelles colloquées en zone à bâtir selon un PACom, intégrées au PAC et traitées par la commission en vue d'un retour à la compétence communale à la suite d'une opposition du propriétaire, soit 45 cas.
Cas non traités par la commission
2^e famille : petites zones à bâtir isolées non conformes à la LAT et intégrées au PAC, soit 18 cas (+ 2 compris et traités dans le cadre des parcelles de moins de 100 m ²). Il est précisé qu'elle comprend une parcelle, sise à Chardonne, affectée en zone d'utilité publique (liste des cas concernés, remise à la Commission le 22 avril 2024) ;

<p>3^e famille : terrains sis en zone intermédiaire, soit 9 cas, cette zone étant assimilée à la zone agricole intermédiaire et non à une zone à bâtir, conformément à l’art. 15 LAT, et ne répondant donc pas au cadre fixé par l’art. 4, al. 2 LLavaux. Il est précisé que les parcelles sises en zone intermédiaire ne sont pas des zones à bâtir légalisées et qu’elles sont par conséquent sises hors périmètre du champ d’application de l’art. 4 LLavaux.</p>
<p>4^e famille : laisser dans le PAC les surfaces inférieures ou égales à moins de 100 m², soit 270 cas au total, dont 211 d’une surface inférieure à 5 m² et 59 d’une surface comprise entre 5 et 100 m², soit.</p>
<p>5^e famille : laisser dans le PAC les surfaces comprises entre 100 et 300 m² et dont l’indice de gravélius est inférieur à 1.7 (l’indice de gravélius permet d’évaluer la forme d’objet, la compacité des parcelles et d’éliminer les parcelles au potentiel de constructibilité moins élevé) ; le seuil de 1.7, fixé empiriquement, concerne 10 cas (la liste a été remise aux membres de la commission sous forme de tableau Excel le 22 avril 2024).</p>
<p>6^e famille : traiter le solde des cas qui ne sont pas homogènes et qui se répartissent selon 6 réalités différentes :</p> <ol style="list-style-type: none"> Parcelles sises en zone d’habitation et en territoire de villages et hameaux/d’agglomérations dans le plan de protection. Parcelles sises en zone d’habitation et en territoire viticole dans le plan de protection (La commission n’a pas tenu compte de ce critère dans le traitement des oppositions) En zone d’utilité publique, mais en territoire viticole dans le plan de protection (La commission n’a pas tenu compte de ce critère dans le traitement des oppositions) En zone de verdure, mais en territoire viticole dans le plan de protection et en zone viticole dans le PAC (Il s’agit de zones de verdure dont on peut contester l’appartenance à la zone à bâtir 15 LAT. Ce seraient plutôt des zones de protection 17 LAT) En zone de verdure, mais en territoire d’intérêt public dans le plan de protection et en zone affectée à des besoins publics dans le PAC, qui accueillent, par exemple, des équipements de distribution d’eau potable. En zone d’utilité publique et en territoire d’intérêt public dans le plan de protection et en zone affectée à des besoins publics dans le PAC.

4.2. Discussion

La discussion a porté sur les différents critères proposés par la DGTL. Les commissaires se sont rapidement accordés sur les points 4.2.1 et 4.2.2.

4.2.1. Parcelles déjà traitées dans le cadre des oppositions individuelles (1^{re} famille)

La Commission est d’avis qu’il n’est pas opportun de revenir sur les parcelles déjà traitées individuellement par la commission et par le Grand Conseil en 1^{er} débat et ayant fait l’objet d’oppositions spécifiques (45 cas).

La commission décide à l’unanimité de ne pas traiter à nouveau les 45 parcelles déjà traitées individuellement par la commission et par le Grand Conseil en 1^{er} débat.

4.2.2. Parcelles dont les surfaces sont comprises entre 100 et 300 m² et possédant un indice de gravélius inférieur à 1.7 (5^e famille) / Traitement du solde des cas qui ne sont pas homogènes et qui se répartissent selon 6 réalités différentes (6^e famille)

La Commission est d’avis qu’il n’est pas opportun d’introduire de nouveaux critères, qui pourraient générer une inégalité de traitement alors que ces cas peuvent être réglés par la LLavaux art. 4. Plusieurs députés soulignent à plusieurs reprises qu’il convient de s’en tenir au respect de la LLavaux art. 4.

La Commission s’accorde sur le fait qu’il n’est pas pertinent d’introduire les critères relatifs à :

- l'indice de gravélius pour les surfaces comprises entre 100 et 300 m² (5^e famille), car il concerne 10 cas et repose sur un seuil fixé de manière arbitraire ;
- l'indice de gravélius n'a pas été pris en compte dans le traitement des oppositions privées et qu'il est peu opportun d'ajouter un nouveau critère, pour des raisons évidentes d'équité de traitement ;
- une distinction en fonction de l'affectation actuelle des zones pour le traitement du solde des cas (6^e famille), car les zones à bâtir légalisées ou dézonées (zone de verdure, zone d'utilité publique, etc.) doivent revenir aux communes (LLavaux art. 4). La commission décide que le solde des cas restants identifiés par la CIL répond à l'art. 4 LLavaux et est de compétence communale.

4.2.3. Petites zones à bâtir isolées non conformes à la LAT (2^e famille)

La discussion a ensuite porté sur les petites zones à bâtir isolées non conformes à la LAT, intégrées au PAC (2^e famille).

La discussion amène les compléments suivants :

- le droit fédéral supérieur ne considère pas les petites zones à bâtir isolées comme de la zone à bâtir légalisée ; elles sont clairement définies, font l'objet de jurisprudence sur le plan fédéral et sont considérées comme hors zone à bâtir ;
- les parcelles n°3789, 3790 et 590, sises à Chardonne, et celle du Daley, à Lutry, correspondent à une « petite zone isolée », vu que ces entités comprennent 1 à 4 maisons (d'où « petite zone ») qui ne se trouvent pas dans la continuité du bâti (d'où « isolée ») ;
- le traitement différencié du cimetière de St-Saphorin, sis sur la commune de Chardonne, par rapport aux cimetières des autres communes s'explique par le fait qu'il s'agit d'un cimetière isolé contrairement aux autres ; ainsi, dans le PAC Lavaux, le cimetière de Chardonne est colloqué en zone affectée à des besoins publics 18 LAT, une zone spéciale hors zone à bâtir ;
- une petite zone à bâtir isolée est avant tout « isolée », sise hors du noyau villageois depuis lequel on peut développer la zone à bâtir ; comme on ne peut plus l'affecter en zone à bâtir, elle est généralement basculée avec les droits acquis hors zone à bâtir, généralement en zone agricole ;
- il ne sera pas possible de s'opposer à leur maintien dans le PAC dans le cadre de l'enquête complémentaire, alors qu'il serait possible de s'opposer à leur éventuelle restitution au PACom ;
- cette famille comprend 18 cas auxquels il convient d'ajouter 2 cas qui ont une surface comprise entre 5 et 100 m², à savoir 23 et 35 m² au Daley en cas de suppression du critère relatif à la surface de moins de 100 m² (4^e famille).

La commission décide que les 18 cas faisant partie des petites zones à bâtir isolées non conformes à la LAT sont intégrés au PAC par 7 voix contre 3 et 7 abstentions.

La Commission ayant par la suite décidé de ne pas prendre en considération le critère relatif aux parcelles de surface inférieure à 100 m² (voir discussion au chapitre 4.2.5), la Commission vote à nouveau afin d'intégrer les 2 cas supplémentaires qui avaient été traités dans le cadre de la 4^e famille, ce qui permet d'exclure 20 cas et non 18.

La commission décide que les 20 cas faisant partie des petites zones à bâtir isolées non conformes à la LAT sont exclus des parcelles concernées par la CIL et sont intégrés au PAC, par 14 voix et 3 abstentions.

4.2.4. Terrains en zone intermédiaire (3^e famille), 9 cas

Il est précisé que la zone intermédiaire ne répond pas au cadre fixé par l'art. 4, al. 2 LLavaux vu qu'elle est assimilée à la zone agricole.

La Commission considère à l'unanimité que les 9 cas sis en zone intermédiaire ne font pas partie de l'opposition de la CIL et qu'ils restent donc dans le PAC.

4.2.5. Terrains dont la surface est inférieure à 100 m² (4^e famille)

La discussion porte sur l'opportunité d'exclure les terrains dont la surface est inférieure à 100 m² de l'opposition de la CIL.

Des commissaires estiment et insistent qu'il convient de s'en tenir désormais au seul critère légal et objectif à disposition de la Commission, à savoir l'art. 4, al. 2 LLavaux pour redonner aux communes la compétence de traiter dans leurs PACom le solde des parcelles concernées par l'opposition, afin de respecter la demande de la CIL – considérer l'art. 4 LLavaux – et la votation populaire. Ils relèvent que cet article a été utilisé dans l'arbre décisionnel appliqué par la commission comme aide à la décision, puis validé par le plénum lors du traitement d'oppositions similaires et estiment que cela simplifiera le traitement de l'opposition et permettra de la traiter équitablement. Ils craignent enfin que l'introduction de critères supplémentaires – pas forcément pertinents – comme la surface fasse peser le risque d'une inégalité de traitement par rapport aux oppositions déjà réglées par la commission et le plénum, alors que la commission se réunit pour rectifier une inégalité de traitement.

La discussion porte sur une nouvelle problématique, le fait que certaines parcelles sont en partie comprises dans le PACom et en partie dans le PAC, et amène les précisions suivantes :

- le plan de protection coupe déjà certaines parcelles et il en a été tenu compte pour tracer les limites du PAC, avec par exemple l'intégration des surfaces plantées en vigne même si leurs limites ne correspondaient pas au cadastre ;
- il n'y a aucun bâtiment « coupé en deux » (avec une partie comprise dans le PAC et une autre dans le PACom) ;
- il y a 16 cas de terrain sis antérieurement en zone à bâtir de moins de 100 m², qui comprennent une portion de terrain dans le PAC et la majorité de la parcelle en zone à bâtir de compétence communale, dont deux cas plus importants, l'un de 87 m² et l'autre – deux portions de parcelles – de 45-50 m² au total. A l'inverse, 254 parcelles sont majoritairement colloquées dans le PAC, avec une petite surface en zone à bâtir.

La commission a enfin examiné l'option consistant à exclure de l'opposition de la CIL uniquement les cas dont la surface est inférieure à 5 m² afin de restituer aux communes les 59 entités d'une surface comprise entre 5 et 100 m².

Considérant que les deux options considérées, soit celle de laisser tous les cas de moins de 100 m² ou respectivement les cas de 5 m² dans le PAC, pouvaient conduire à des incohérences liées au plan parcellaire, la Commission renonce à appliquer ce critère.

4.2.6. Les cas techniques de calages, liés aux contraintes cadastrales dont la surface est inférieure à 100 m²

Considérant qu'il y a des cas de calages qui relèvent d'une opération technique liée à l'actualisation des mensurations cadastrales et que l'opposition de la CIL indique comprendre « (...) que des adaptations mineures liées aux contraintes cadastrales puissent s'avérer nécessaires, ... », la Commission a examiné l'opportunité d'exclure uniquement les cas de calage dont la surface est inférieure à 100 m².

La discussion amène les compléments suivants :

- le canton de Vaud est le canton le plus en retard dans la révision de ses mensurations officielles du plan parcellaire et le guichet cartographique comprend encore des plans levés dans les années 1950, puis scannés, ce qui explique que certaines données officielles ne correspondent pas exactement à celles indiquées sur le terrain ;
- les calages techniques sont effectués par l'urbaniste chargé d'élaborer un plan d'affectation pour une commune ou le Canton, qui dispose des données de géomètres, d'un cadastre pour dresser un plan le plus précis possible et pour que ce dernier, transformé en géodonnées, puisse être admis tel quel, il enlève les scories.

Les précisions suivantes sont apportées en ce qui concerne les calages :

- le PAC Lavaux a utilisé les géodonnées, soit les données officielles – certifiées par un géomètre – basées sur les éléments cadastraux relevés sur le terrain avec les technologies actuelles ;
- certaines limites cadastrales ont été corrigées en raison de la précision offerte désormais par les techniques de mesures actuelles et il peut y avoir des différences de quelques centimètres ou mètres entre les anciennes limites et limites actuelles, basées sur les géodonnées ;
- ces différences seront corrigées dans le cadre de la révision des plans d'affectation, ce qui permettra de suivre la limite cadastrale et de coller à la réalité du terrain d'où les calages réalisés dans le cadre du PAC, qui correspondent à des surfaces sur une parcelle ;
- les calages ne se définissent pas par une surface minimale, mais par une opération technique ; la surface concernée n'est donc pas déterminante, une mesure de calage pouvant concerner une surface supérieure à 5 m² (50 cm x 25 m, par exemple), voire à 100 m² ;
- certains calages se retrouvent dans le PAC, avec la majorité de la parcelle en compétence communale, alors que d'autres se retrouvent dans les parcelles de compétence communale, avec la surface de calage intégrée au PAC ;
- les communes utilisent les géodonnées actualisées pour réviser leur PACom ;
- si ce calage sur les géodonnées n'est pas effectué dans le cadre du PAC, ce sera aux communes de se caler sur les géodonnées dans le cadre la révision de leur PACom ; il faudra alors revoir les limites du PAC et procéder aux calages. Dans un premier temps, il subsistera une surface (plus ou moins mineure) de compétence communale non affectée en zone à bâtir, mais pas intégrée au PAC.

S'ensuit une discussion sur l'opportunité d'exclure ces cas, qui sont de l'ordre du calage et de la correction des données selon les nouvelles mesures, du traitement de l'opposition de la CIL, avant de traiter le solde dans le cadre de l'opposition de la CIL, conformément à l'art. 4 LLavaux. Plusieurs critères sont envisagés, comme « attribuer les plus faibles portions à la compétence dominante de la parcelle – PAC ou PACom » ou « considérer le rapport entre la surface concernée par le calage et la surface de la parcelle pour attribuer le calage à une compétence, une surface inférieure à 5m² ». Certains commissaires estiment cependant qu'il convient, comme proposé à multiples reprises, de prendre uniquement en compte l'art. 4 LLavaux et de rendre ces portions de parcelles à la compétence des communes afin qu'elles puissent traiter ces cas de calage dans le cadre de la révision de leur PACom que la DGTL examinera également. Ils demandent à la DGTL de fournir la liste des calages techniques ainsi que la liste de toutes les parcelles qui échappent à la définition de calage technique et qui devront donc être examinées par la Commission.

L'examen des parcelles figurant sur la liste des cas de calage suscite des questions auxquelles il est répondu comme suit :

- la parcelle n°7080 à Bourg-en-Lavaux fait l'objet d'un calage (ID 115 d'une surface de 0.12 m²) en raison de la présence d'un cours d'eau sis à proximité, avec un espace réservé aux eaux qui se déploie parallèlement aux rives du ruisseau, de part et d'autre, et qui « mord » un peu en

haut jusqu'à la route. Le calage effectué permet d'inclure dans le PAC l'espace réservé aux eaux compris et ces éléments de calages seraient aussi exigés de la commune qui révisé son PACom ;



- la parcelle n°9472 (ID 309 d'une surface de 12.09 m²), à Bourg-en-Lavaux qui comprend un bâtiment souterrain : le « calage » permet de faire coïncider la limite du PAC et celle de la zone à bâtir au plus proche de l'existant, d'où la limite entre la zone à bâtir et la zone viticole. Pour 12 m², on déplace la limite de 10 cm en direction du village. Si le calage coupe quelque chose, le PACom le couperait aussi ;



- la correction effectuée dans le PAC sur la parcelle n°5694 (ID 109 d'une surface de 24.79 m²) à Bourg-en-Lavaux semble couper le bâtiment : cela s'explique par l'orthophotographie qui donne l'impression de couper le bâtiment en raison de l'angle de la photographie aérienne ;



Dans la discussion, certains cas n'appartenant pas aux cas présentés comme calages suscitent des questionnements auxquels il est répondu comme suit ;

- Les parcelles n°1429, 1432, 142 (ID 129, 132, 133, 134) à Chexbres et Rivaz sont affectées en zone d'utilité publique et provoquent un cas de calage (ID 130 d'une surface de 0.86 m²), le PAC faisant coïncider les limites de la zone d'utilité publique aux limites cadastrales ;



- le questionnement d'éventuels futurs calages non détectés, mais résultant d'une discussion de la Commission pourrait conduire à augmenter la liste. A ce sujet, la parcelle n°2432 est inexistante ; elle correspond à l'ID 225, soit le Vinorama à Puidoux, appartenant aux autres cas (soit ceux n'étant pas considérés comme du calage). Cela s'explique par un souci informatique

Les 45 parcelles déjà traitées individuellement par la commission et par le Grand Conseil en 1^{er} débat, à l'unanimité.

Les 20 cas faisant partie des petites zones à bâtir isolées non conformes à la LAT, par 14 voix et 3 abstentions. Ils restent dans le PAC.

Les 9 cas sis en zone intermédiaire, à l'unanimité. Ils restent donc dans le PAC.

La commission recommande d'entrer en matière sur l'opposition de la CIL concernant le solde des parcelles (339 parcelles), par 12 voix contre 1 et 4 abstentions. Ces parcelles sortent du PAC et sont intégrées dans les PACom.

S'agissant des courriers de l'OFC et de l'UNESCO, il est confirmé que les commissaires recevront une copie des échanges et rappelé que le Grand Conseil a voté sur la question des épondes en 1^{er} débat et que l'OFC aura la possibilité de former une opposition lors de l'enquête complémentaire, le plan de gestion du site ne faisant pas partie des objets à traiter dans le cadre de ce renvoi en commission.

Muriel Thalmann, Pully, le 27 mai 2024.