

RAPPORT DE LA MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

**Préavis du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité de l'initiative populaire cantonale
"Sauver Lavaux" et projet de décret constatant la nullité de l'initiative populaire cantonale
"Sauver Lavaux"**

La commission chargée d'étudier cet objet s'est réunie lundi 1er mars 2010 à la Salle des conférences du DEC à la rue Caroline 11. Elle était composée de Mmes Anne Baehler Bech et Christine Chevalley ainsi que de MM. Jérôme Christen, Jean-Michel Dolivo, Olivier Gfeller, Jacques Haldy, Jacques Nicolet, Eric Sonny (remplaçant M. Olivier Feller) et du président-rapporteur soussigné.

M. le conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud représentait le gouvernement. La commission a d'ailleurs constaté avec une certaine surprise que cette démarche essentiellement juridique avait été confiée au département "métier" en charge de l'aménagement du territoire. On aurait pu en effet imaginer que ce soit M. le conseiller d'Etat Philippe Leuba et le Département de l'Intérieur qui accompagnent cette étape essentiellement juridique du processus. M. Mermoud était accompagné de M. Philippe Gmür, chef du Service du développement territorial (SDT), de Mme Chantal Dupré, juriste au SDT, et de Mme Wohnrau pour les notes de séance.

Il n'était pas véritablement dans les attributions de la commission de se pencher sur le fond de l'initiative, mais il s'est avéré difficile de l'éviter. Il est cependant apparu que le clivage favorable/opposé au fond de l'initiative ne recouvrait pas exactement celui divisant les membres de la commission pour ou contre l'invalidation de ladite initiative. Certains membres se sont en effet exprimés pour reconnaître sa validité mais ont déclarés y être opposés sur le fond.

Dans l'optique de cette séance, les membres de la commission ont reçu diverses prises de position, en particulier les exercices de style habituels que sont les avis de droit : favorable à l'invalidation et rédigé par Me Denis Sulliger pour la Commission intercommunale de Lavaux (CIL) ; favorable à la validation de l'initiative et rédigé par Me Etienne Grisel pour le Comité d'initiative "Sauver Lavaux".

Dans son exposé liminaire, M. le conseiller d'Etat a rappelé les deux temps de l'analyse que ce texte d'initiative a connus:

1. Lors du dépôt du projet de texte, le Service juridique a procédé à une rapide analyse préalable de conformité à la loi. A ce moment, il a attiré l'attention des initiants que le projet semblait ne pas respecter certains articles de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Sur le plan purement formel, il a uniquement relevé que le titre initialement proposé n'était pas acceptable en l'état, ce qui a fait que les initiants l'ont modifié. Ils n'ont pas

soumis à nouveau leur projet après cette correction et l'ont fait publier pour commencer la récolte de signatures.

2. Une fois les signatures transmises au Conseil d'Etat, celui-ci a procédé à une analyse plus approfondie de la conformité du texte à la législation en vigueur, en particulier vis-à-vis du droit supérieur que sont la Constitution et la législation fédérales. Sur cette base, le Conseil d'Etat a acquis la conviction que ce texte ne respectait pas les exigences minimales de procédure imposées par la Constitution fédérale et la LAT. L'initiative "Sauver Lavaux" équivaut de fait à un Plan d'affectation cantonal (PAC), qui supprime de fait le droit de recours aux propriétaires concernés au moment de sa promulgation.

A l'occasion de cette nouvelle démarche visant à invalider une initiative populaire ayant réussi à récolter les signatures nécessaires, le Conseil d'Etat a fait état de ses états d'âme. Il étudie les possibilités de proposer une modification de loi ou de la Constitution afin d'introduire éventuellement une analyse approfondie préalable, évitant toute invalidation ultérieure en cas d'acceptation à ce stade.

Lors du débat d'entrée en matière, il est clairement apparu que plusieurs commissaires estiment que la loi actuelle protégeant Lavaux n'est pas suffisamment bien appliquée. Et pourtant ce territoire est le seul à bénéficier d'une loi spécifique ancrée dans un article constitutionnel. Plusieurs affaires récentes ont conforté ce sentiment, sur lequel le Comité d'initiative a su habilement attirer l'attention des médias.

Même parmi les opposants à l'initiative, un sentiment diffus de malaise est clairement perceptible, même s'il est nourri de toute évidence par la crainte de voir l'initiative acceptée au cas où elle serait soumise au peuple. Même si d'aucuns estiment que tous les abus peuvent être combattus valablement dans le cadre légal actuel, le Conseil d'Etat lui-même a mis en consultation des modifications législatives visant à corriger certaines faiblesses.

Celle qui est ressortie clairement de la discussion est l'absence d'un organe qui serait chargé de la surveillance de l'application de cette loi de protection. C'est d'ailleurs l'un des outils prévus par l'initiative, et ce point semble ne susciter aucune opposition. Le Conseil d'Etat prévoit donc d'inclure dans la loi un Conseil chargé de cette surveillance, et il a même inclus dans son préavis l'étude d'une validation partielle de l'initiative juste pour cette composante. Mais il en déduit que la portée du texte serait réduite à un point tel qu'il devient inutile de déplacer le peuple pour si peu, d'autant plus que la volonté des initiants serait clairement contournée.

En ce qui concerne les atteintes supposées à la protection de Lavaux depuis l'entrée en vigueur de la loi, M. Gmür a tenté de ramener les choses à leurs justes proportions. Chaque année, il y a, dans le périmètre concerné, une centaine de mises à l'enquête. La plupart sont des travaux de très minime importance. Seuls deux projets immobiliers un peu plus importants ont été signalés, à Cully, pour respectivement 1,5 et 3 millions, dans une zone urbaine située entre les deux voies d'accès au village depuis Lausanne.

Si les commissaires favorables à l'initiative peuvent accepter cette analyse et sont conscients que nombre de ces petits projets ne sont pas contraires à la loi en vigueur, il n'en demeure pas moins que d'autres ont été l'objet d'un contrôle insuffisant. Les deux cas évoqués sont celui du parking souterrain de St-Saphorin, que toutes les instances semblent avoir validé initialement avant que le Conseil d'Etat décide d'en demander l'arrêt, ainsi que la récente démolition d'un chemin de vigne et son remplacement par une route d'accès dans le cadre d'un projet d'améliorations foncières (AF) à Epesses.

L'étude du préavis du Conseil d'Etat laisse apparaître que les éventuelles critiques concernant l'unité de forme, de rang et de matière ne sont pas déterminantes. C'est dans les atteintes aux droits des propriétaires et des justiciables que se trouvent les éléments essentiels. La LAT et la Constitution

fédérale confèrent des droits aux propriétaires, en particulier celui de s'opposer à une décision concernant le classement de leur bien immobilier, qui ne sont pas respectés en l'espèce.

Brièvement résumés, les aspects justifiant l'invalidation de l'initiative sont les suivants:

- Instauration *de facto* d'un Plan d'affectation cantonal pour tout le périmètre concerné, auquel les propriétaires n'ont pas la possibilité de s'opposer au moment de son entrée en vigueur, même s'ils conservent la possibilité par la suite de développer des projets et de contester leur éventuel refus. L'initiative ne prévoit pas de voies de recours au moment de son entrée en vigueur, ni le droit d'être entendu par les propriétaires.
- Dépossession effective des autorités communales de leurs compétences constitutionnelles vaudoises en matière d'aménagement du territoire, ce qui obligerait la municipalité de refuser systématiquement toutes les mises à l'enquête dans le périmètre concerné.
- Elargissement du périmètre par rapport à la zone de protection actuelle de la Lavaux, avec inclusion des zones Village et la périphérie des sommets au-dessus des coteaux eux-mêmes.
- Disparition des droits à bâtir dans les zones Village, entraînant l'asphyxie des communes concernées.

Face à ces arguments, plusieurs commissaires ont relevé que des situations similaires existaient à l'échelon fédéral, qui était d'ailleurs le niveau où la protection de Lavaux avait été inscrite au moment de la première initiative de Franz Weber dans les années 1970.

De plus, le périmètre de protection envisagé par l'initiative n'est pas réellement un PAC, puisque les communes conservent le droit d'établir leurs propres plans de zone. Il est vrai qu'ils seraient soumis à de très fortes restrictions, mais la procédure normale d'acceptation et de recours en cas de refus demeurerait valable. Il serait donc possible de conserver le cadre légal actuel, même s'il faut admettre que les possibilités seraient naturellement infiniment plus restreintes. Mais il n'est pas exclu que des autorisations partielles, voire des dérogations en cas d'intérêt public prépondérant, soient admises même dans ce cadre restrictif.

En 1971, c'étaient certains vigneronns qui avaient fait appel à Franz Weber pour sauver leur région et leur outil de travail de la spéculation immobilière. L'initiative populaire avait, à l'époque, bousculé complètement le droit de la propriété, introduisant de force dans notre Constitution fédérale des notions d'aménagement du territoire alors fortement contestées à l'époque. Aujourd'hui, la nouvelle initiative entend apporter à nouveau une solution globale à une foule de petits problèmes, de petites trahisons, de petites inattentions, qui pourraient, au final, se révéler aussi délétères que les grands projets immobiliers des années 1970. En retirant de fait le droit de disposer de leur sol aux communes, on éviterait réellement toute dérive, seuls les cas véritablement prioritaires pouvant faire l'objet d'exceptions justifiées.

C'est en fonction de ces considérations qu'une majorité de la commission s'est exprimée en faveur de la validation de l'initiative. Mais plusieurs membres de cette majorité appellent de leur vœu le projet de modification de la loi annoncé par le conseiller d'Etat Jean-Claude Mermoud. Celui-ci précise qu'il n'entend pas proposer cette modification de cette loi comme contre-projet, puisque le Conseil d'Etat considère qu'elle n'est pas recevable.

On peut imaginer toutefois que le Conseil d'Etat changerait d'avis si l'initiative devait être validée par le Grand Conseil et, en cas de recours, par la Cour constitutionnelle. Dans une telle hypothèse, plusieurs membres majoritaires de la commission ont annoncé qu'ils ne soutiendraient pas l'initiative, considérant que les modifications apportées par le contre-projet — en particulier l'introduction d'une Commission de contrôle — permettraient de remédier aux problèmes constatés.

Au vote final, la commission a reconnu la validité de l'initiative par 5 voix contre 4. Cette position majoritaire prend la forme d'un amendement à l'article 1 du projet de décret, remplaçant "nullité" par

"validité":

1. La *validité* de l'initiative populaire "Sauver Lavaux" est constatée.

Un rapport de minorité est annoncé.

La commission recommande à l'unanimité au Grand Conseil d'entrer en matière sur cet objet.

Vevey, le 14 mars 2010.

Le rapporteur :
(Signé) *Laurent Ballif*