

PREAVIS DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur la validité de l'initiative populaire cantonale "Sauver Lavaux"

et

PROJET DE DECRET
portant sur la nullité de cette initiative

1 INTRODUCTION

L'initiative populaire cantonale "Sauver Lavaux" (ci-après l'initiative) a été publiée dans la Feuille des avis officiels le 20 mars 2009. Il s'agit d'une initiative législative rédigée de toutes pièces au sens de l'article 102 de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP / RSV 160.01), qui tend à modifier une grande partie de la loi sur le plan de protection de Lavaux du 12 février 1979 (LLavaux / RSV 701.43). Dans la suite du présent exposé, les dispositions légales nouvelles proposées par cette initiative sont désignées par la mention "nLLavaux".

Avant de procéder à la récolte des signatures, les initiants avaient soumis leur projet à l'examen du Service juridique et législatif. Les conclusions de cette première analyse étaient que plusieurs dispositions de la nLLavaux prévues par l'initiative n'étaient pas conformes au droit supérieur. Par la suite, les initiants ont partiellement modifié le texte de l'initiative (ajout de l'art. 34 nLLavaux et modification de l'art. 35 al. 2 nLLavaux, qui était auparavant l'art. 34 al. 2 nLLavaux), tout en maintenant son texte pour l'essentiel.

Par publication dans la Feuille des avis officiels du 14 août 2009 et conformément à l'article 96, alinéa 3, de la loi sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (LEDP), le Département de l'intérieur a constaté que l'initiative avait abouti.

Le Conseil d'Etat a mis en consultation un projet de modification de la LLavaux du 26 juin au 10 septembre 2009. L'examen des résultats de cette consultation est en cours.

2 MODIFICATIONS DE LA LOI SUR LE PLAN DE PROTECTION DE LAVAUX LIEES A L'INITIATIVE

L'initiative propose de modifier la LLavaux (un tableau mentionnant les articles modifiés en regard des dispositions actuelles de cette loi est annexé).

Ce faisant, elle transformerait en profondeur le régime juridique d'affectation des sols de la région de Lavaux. En effet, le Tribunal fédéral a déterminé que, dans sa teneur actuelle, la LLavaux équivaut matériellement à un plan directeur cantonal et n'a donc de valeur contraignante qu'à l'égard des autorités chargées de la planification. Le sort des parcelles du périmètre du plan de protection de Lavaux doit donc encore être précisé dans des plans d'affectation (ATF 113 Ib 301). L'adoption de ces plans d'affectation - contraignants pour tous, y compris les particuliers (art. 21 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 22 juin 1979 (LAT / RS 700)) - incombe donc aux communes et suit comme d'ordinaire les règles de procédure prévues aux articles 43 et suivants de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985 (LATC / RSV 700.11).

En cas d'adoption de l'initiative, la nLLavaux deviendrait directement applicable et régirait de manière contraignante l'utilisation des sols dans le périmètre du plan de protection de Lavaux, sans qu'aucune intervention communale intermédiaire ne soit nécessaire (art. 4 nLLavaux et art. 6, 7 et 8 nLLavaux abrogeant les articles 6, 7 et 8 de la LLavaux actuelle).

Par conséquent, la nLLavaux constituerait alors l'équivalent d'un plan d'affectation cantonal dont la procédure d'adoption est très différente (art. 73 LATC).

Il est rappelé que, d'après l'article 14 LAT, les plans d'affectation sont les actes juridiques par lesquels la collectivité définit

de manière impérative les facultés d'utilisation des biens-fonds dans un ou plusieurs périmètres déterminés. L'affectation des parcelles, le volume, les dimensions, les distances à respecter pour les constructions qui y sont érigées ou d'autres prescriptions encore sont ainsi posées et localisées par zones. Autrement dit, les plans ont pour fonction, en ayant force obligatoire pour chacun, de déterminer le mode, le lieu et la mesure de l'utilisation admissible du sol. Conformément à cette fonction, les plans se présentent sous la forme, premièrement d'une carte, sur laquelle chaque bien-fonds est précisément visible et qui divise le périmètre en zones, chacune ayant un statut spécifique, et secondement d'une réglementation qui définit ces statuts (P. Moor, Commentaire de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, n° 2 ad. art. 14 LAT et P. Zen-Ruffinen, C. Guy-Ecabert, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne, 2001, p. 127).

Dans le cas présent, les composantes du plan d'affectation cantonal seraient d'une part le dispositif réglementaire prévu aux articles 14 à 21 et 33 nLLavaux, d'autre part la carte désignée aux articles 4, alinéa 1, et 35, alinéas 1 et 2, nLLavaux.

L'adoption de ces deux éléments serait dissociée ; en premier lieu le peuple approuverait la réglementation des différentes zones prévues au travers de la votation sur l'initiative, en second lieu le département déterminerait le contour précis de ces zones, en suivant les règles prévues par l'article 73 LATC, cela dans un délai de 5 ans dès l'acceptation de l'initiative (art. 35 al. 2 nLLavaux). Ce n'est qu'à l'issue de ce processus que le plan d'affectation cantonal instauré par l'initiative serait achevé, la période intermédiaire étant réglée par le régime transitoire de l'article 35, alinéas 3 et 4, nLLavaux.

Pendant cette période transitoire, la nLLavaux instaurerait un moratoire sur les nouvelles constructions dans tout son périmètre d'application, sauf autorisation exceptionnelle pour de petites extensions et dépendances (art. 35 al. 3 nLLavaux). En cela, cette loi créerait un régime qui s'apparente à une zone réservée au sens de l'article 27 LAT (une zone réservée est un territoire dans lequel rien ne doit être entrepris qui puisse entraver l'établissement d'un plan d'affectation. Il s'agit de garantir la liberté de décision des autorités de planification en leur permettant d'interdire provisoirement des constructions qui exerceraient une influence négative sur de nouvelles mesures d'aménagement projetées, ATF 118 Ia 510 = JT 1994 I 428).

De manière générale, la nLLavaux entraînerait une suppression des compétences communales en matière d'aménagement du territoire dans la région de Lavaux et une diminution notable des compétences communales de la police des constructions dans cette région. Par ailleurs, comme il sera exposé ci-dessous, les possibilités de constructions nouvelles seraient fortement limitées dans l'ensemble du périmètre du plan de protection de Lavaux.

Enfin, il importe encore de relever que l'article 33 nLLavaux étendrait le périmètre de protection de Lavaux à des "*zones de voisinage*", qui comprennent notamment les crêtes de Lavaux, les villages et hameau de Corsier, Chexbres, Jongny et Cremières (art. 33 al. 3 nLLavaux). Des règles de police des constructions seraient imposées dans ces régions (art. 33 al. 4 nLLavaux) et la création de nouvelles zones à bâtir y serait prohibée (art. 33 al. 2 nLLavaux).

3 RECEVABILITE DE L'INITIATIVE

L'article 80, alinéa 1, de la Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD) fixe quatre conditions de validité des initiatives populaires. Celles-ci doivent respecter les principes d'unité de forme, de rang et de matière. Par ailleurs, elles doivent être conformes au droit supérieur.

Toujours selon le même article, il appartient au Grand Conseil de se prononcer sur la validité des initiatives. L'article 97a, alinéa 1, LEDP précise que si le Grand Conseil constate qu'une initiative viole l'une des conditions mentionnées ci-dessus, elle doit être déclarée nulle.

3.1 Unité de forme, de rang et de matière

Une initiative populaire doit respecter le principe d'unité de forme, c'est-à-dire qu'elle doit se présenter sous l'une des formes prévues à l'article 79, alinéa 1, Cst-VD.

En l'occurrence, l'initiative tendant à modifier la LLavaux se présente comme un projet de modification d'une loi cantonale rédigé de toutes pièces et respecte donc l'unité de forme.

L'unité de rang implique qu'une initiative concerne soit la Constitution, soit la loi, soit un décret. En revanche, une initiative ne saurait "*tendre simultanément à la révision de normes qui appartiennent à des rangs différents*" (E. Grisel, Initiative et référendum populaires, 2ème édition, Berne 1997, p. 248).

Pour le Conseil d'Etat, la conformité de l'initiative au principe de l'unité de rang soulève des interrogations. En effet, le système voulant que le plan d'affectation cantonal instauré par la nLLavaux soit adopté en deux temps, tout d'abord par le peuple en ce qui concerne son dispositif réglementaire, puis par une autorité administrative s'agissant de la carte définissant les différentes zones (art. 35 nLLavaux) porte à croire que l'initiative repose sur des outils normatifs de rang différent, soit à la fois une loi cantonale et un plan d'affectation. Cela dit, le Conseil d'Etat estime qu'il n'est pas nécessaire de trancher de manière définitive cette question ici, dans la mesure où il existe d'autres motifs justifiant l'invalidation de l'initiative, qui seront exposés ci-dessous.

Enfin, le principe d'unité de matière est respecté lorsqu'il existe un rapport intrinsèque entre les différentes parties d'une initiative (art. 88 al. 2 LEDP). L'unité de la matière est *"une notion relative, dont les exigences doivent être appréciées en fonction des circonstances concrètes"*(cf. A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2000, p. 264). Il doit exister entre les différentes propositions un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée leur réunion en une seule initiative et en une seule question soumise au vote (ATF 99 Ia 638).

En l'espèce, l'initiative vise uniquement à modifier le régime juridique de protection de la région de Lavaux. Le principe d'unité de la matière est donc respecté.

3.2 Conformité au droit supérieur

Selon les articles 80, alinéa 1 lettre a, Cst-VD et 97a, alinéa 1 lettre a, LEDP, le Grand Conseil constate la nullité des initiatives qui sont contraires au droit supérieur.

Cela implique qu'une initiative populaire cantonale doit respecter le droit supérieur, soit ne rien contenir qui contrevienne à une norme supérieure, fut-elle cantonale, intercantonale, fédérale ou internationale (ATF 124 I 107 c. 5b p.118 s.). Cette règle découle du principe de la primauté du droit fédéral prévue par l'article 49 de la Constitution fédérale (Cst), ainsi que du principe de la hiérarchie des normes. Le Tribunal fédéral impose à l'autorité, appelée à statuer sur la validité d'une initiative, d'en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 125 I 227 c. 4a p. 231 s. et les références citées).

Dans le cas présent, le Conseil d'Etat considère que l'initiative n'est pas conforme au droit supérieur. D'une part, elle ne respecte pas les attributions de compétences judiciaires découlant de la Constitution vaudoise ainsi que plusieurs garanties de procédure prévues par le droit supérieur (questions évoquées sous le titre "Aspects procéduraux", chapitre 3.2.1 ci-dessous). D'autre part, elle est contraire à plusieurs principes régissant l'aménagement du territoire (questions évoquées sous le titre "Principes régissant l'aménagement du territoire", chapitre 3.2.2 ci-dessous).

3.2.1 Aspects procéduraux

Il importe de relever que les règles de procédure applicables à l'adoption de plans d'affectation sont aussi pertinentes lorsqu'il s'agit de mettre en place des zones réservées (ATF 120 Ia 214 = JT 1996 I 549, P. Zen-Ruffinen, C. Guy-Ecabert, op. cit, p. 203 et les références citées). Par conséquent, les remarques qui seront faites aux chapitres 3.2.1.1 à 3.2.1.4 ci-dessous s'appliquent indifféremment à l'adoption de la réglementation prévue pour les deux phases de mise en œuvre de l'initiative (période transitoire réglée par l'article 35 nLLavaux et le dispositif final qui serait applicable après révision de la carte, voir les explications fournies à ce sujet au chapitre 2 ci-dessus).

3.2.1.1 Article 33 LAT

L'article 33 LAT impose aux cantons des obligations minimales de procédure lors de l'élaboration de plans d'affectation. Concrètement, cette disposition exige que les plans d'affectation fassent l'objet d'une mise à l'enquête publique (art. 33 al. 1 LAT) et que le droit cantonal prévoient une voie de recours auprès d'une autorité disposant d'un libre pouvoir d'examen, devant laquelle la qualité pour agir est reconnue de façon au moins aussi large que pour le recours en matière de droit public par devant le Tribunal fédéral (art. 33 al. 2 et 3 LAT). Par libre pouvoir d'examen, il faut comprendre que l'autorité chargée du recours peut statuer en pleine cognition sur les questions de fait, de droit et d'opportunité qui lui sont soumises (ATF 131 II 96 = JT 2005 I 720 c. 6.6).

Le terme "recours" doit s'entendre dans une acception étendue ; dans certaines conditions, une procédure préalable d'opposition peut être admise comme satisfaisant aux exigences de l'article 33, alinéa 2, LAT (ATF 108 Ib 479 c. 3, ATF 111 Ib 9 c. 2b, ATF 1C_217/2008).

Rien dans l'initiative ne permet aux personnes visées par l'article 33, alinéa 3, LAT de faire valoir leurs droits sur le plan cantonal (étant souligné que les voies de recours ordinaires contre le résultat d'une votation devant le Conseil d'Etat puis la Cour constitutionnelle (art. 117 ss LEDP) ne permettent pas de remettre en question la teneur de la loi sur laquelle portait la votation).

Autrement dit, les justiciables concernés par l'adoption du plan d'affectation cantonal qu'instaurerait la nLLavaux ne disposeraient d'aucune possibilité d'opposition, ni d'aucune voie de recours satisfaisant aux exigences de l'article 33 LAT.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat est d'avis que l'initiative doit être déclarée contraire au droit supérieur. Plus précisément, les dispositions en cause sont l'article 4 nLLavaux, prévoyant que la nLLavaux serait d'application directe et les articles 6, 7 et 8 nLLavaux, abrogeant les articles 6, 7 et 8 de la LLavaux actuelle déterminant les compétences communales en matière de planification.

3.2.1.2 Articles 86 LTF et 6 CEDH

En outre, parallèlement aux exigences de l'article 33, alinéa 3, LAT, la jurisprudence du Tribunal fédéral impose qu'une autorité judiciaire - donc un tribunal - puisse se prononcer en dernière instance cantonale sur les contestations relatives à l'adoption de plans d'affectation, cela en se fondant sur l'article 86, alinéa 2, de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF / RS 173.110) et sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) (ATF 123 II 231 et note in DC 1998, p. 9, ATF 122 I 297 = JT 1997 I 573, ATF 120 Ia 209 = JT 1996 I 545, P. Zen-Ruffinen, C. Guy-Ecabert op. cit., p. 678). Cette autorité de recours doit bénéficier d'un libre pouvoir d'examen sur les questions de fait et de droit (P. Zen-Ruffinen, C. Guy-Ecabert, op. cit., p. 668).

Dans le cas présent, si l'initiative était adoptée, les justiciables souhaitant contester l'adoption du plan d'affectation instauré par la nLLavaux devant une autorité judiciaire n'auraient pas la possibilité d'exercer leurs droits.

Au surplus, les voies de droit ordinaires contre le résultat d'une votation ne permettent pas de remettre en question la teneur de la loi adoptée par le peuple, mais uniquement la régularité du scrutin.

Le Conseil d'Etat considère donc que l'initiative doit être déclarée contraire au droit supérieur en raison du fait qu'elle ne respecte pas les exigences posées par les articles 86 LTF et 6 CEDH. A nouveau, les articles 4, 6, 7 et 8 nLLavaux sont en cause.

3.2.1.3 Article 29, alinéa 2, Cst

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'initiative ne permet pas non plus d'assurer le respect du droit d'être entendu garanti par l'article 29, alinéa 2, Cst, en vertu duquel tout propriétaire dont le bien-fonds est compris dans le périmètre d'un plan d'affectation a le droit "*d'être entendu individuellement de manière appropriée dans la procédure de modification d'un plan de zones avant qu'une décision définitive ne soit prise au sujet de son bien-fonds. Il suffit cependant que les propriétaires touchés par la modification du plan puissent faire valoir leurs objections par la voie soit de l'opposition, soit du recours, auprès d'une autorité cantonale ou communale disposant d'un plein pouvoir d'examen (...)*"(ATF 1A.16/2003 du 9 janvier 2004, c.2.4).

Ce droit comprend aussi celui de recevoir des décisions motivées. Ainsi, "*pour pouvoir se déterminer sur les arguments qui ont été retenus par l'autorité dans la procédure, comprendre les motifs d'une décision et décider d'un éventuel recours (ainsi que des griefs à invoquer), les administrés et les justiciables doivent en effet connaître les fondements et les motifs de la décision*"(J.-F. Aubert, P. Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, Zürich, Bâle, Genève, 2003, p. 268 et les références citées).

Il serait illusoire de vouloir assurer le droit d'être entendu des justiciables mentionnés ci-dessus dans le cadre d'une campagne de votations. En particulier, le Tribunal fédéral a déjà jugé qu'en matière de votations populaires par les urnes, une motivation satisfaisante des décisions est par nature impossible (ATF 129 I 232 = JT 2004 I 588, c. 3.3 et 3.5 à 3.7).

Au surplus, il a déjà été exposé ci-dessus qu'aucune voie de recours devant une autorité disposant d'un pouvoir d'examen satisfaisant aux exigences de la LAT n'existerait. Le droit d'être entendu ne pourrait donc pas être respecté par ce biais non plus.

Enfin, le fait que la procédure d'approbation du plan d'affectation cantonal qui définirait le statut juridique des terrains compris à l'intérieur du périmètre du plan de protection de Lavaux soit scindée en deux phases constitue un autre obstacle majeur à l'exercice convenable du droit d'être entendu. En effet, durant la procédure d'initiative, un propriétaire ne pourrait définir avec certitude la zone dans laquelle il se trouvera colloqué après l'élaboration du plan révisé par le Département, conformément à l'article 35 nLLavaux.

Dès lors, indépendamment de la question des moyens à sa disposition pour faire valoir sa position durant la procédure d'initiative, ce propriétaire n'aurait pas la possibilité de se déterminer en toute connaissance de cause quant à sa situation juridique, comme l'exige pourtant la jurisprudence en prévoyant que doivent être mis à l'enquête publique non seulement les représentations cartographiques du plan d'affectation, mais aussi le texte réglementaire relatif aux zones qu'il contient (ATF 106 Ia 383 c. 3b, voir aussi Aemisegger/Haag, Commentaire LAT, art. 33 N. 9 ss).

Par la suite, lorsque le Département mettrait à l'enquête publique le plan révisé au sens de l'article 35 nLLavaux, le propriétaire susmentionné ne pourrait plus demander que les aspects réglementaires du plan d'affectation soient revus, la loi étant entrée en vigueur. Autrement dit, jamais au cours de la procédure cette personne n'aura pu faire valoir sa position en disposant d'informations complètes, devant une autorité compétente pour connaître de l'ensemble des questions qui se posent en matière d'adoption d'un plan d'affectation.

Ainsi, le Conseil d'Etat retient que l'initiative ne permet pas de respecter le droit d'être entendu garanti par l'article 29, alinéa 2, Cst et qu'elle doit donc être déclarée contraire au droit supérieur. A cet égard aussi, les dispositions problématiques sont les articles 4, 6, 7 et 8 nLLavaux.

3.2.1.4 Limites constitutionnelles à l'exercice des droits politiques

En conclusion à ce chapitre, le Conseil d'Etat rappelle les principes suivants, tirés de la jurisprudence du Tribunal fédéral (cas d'une initiative populaire visant à transférer la compétence de statuer sur les demandes de naturalisation dans la Ville de Zürich aux citoyens de cette dernière, qui se seraient exprimés par une votation populaire) :

"(...) les violations du droit constitutionnel contenues dans l'initiative (...) ne peuvent être justifiées par le principe démocratique à la base de la Constitution fédérale. La Constitution fédérale exige uniquement que les cantons instituent le référendum constitutionnel obligatoire, ainsi que l'initiative populaire au sujet de la révision de leur constitution (art. 51 al. 1^{er} Cst). Pour le surplus, la mise en œuvre des droits politiques à l'échelon cantonal et communal est réservée au droit cantonal (art. 39 al. 1^{er} Cst). L'article 34, alinéa 1, Cst garantit les droits politiques, c'est-à-dire qu'il reconnaît les droits populaires cantonaux comme droits constitutionnels de la Confédération, dans la mesure où ils ont été conférés par le canton (...). L'introduction du droit de référendum ne pose pas de difficultés lorsqu'il s'agit d'objets concrets (par exemple des décisions en matière financière) ou d'une réglementation qui concerne potentiellement dans la même mesure tous les citoyens de la collectivité publique. Ainsi, les cantons et les communes sont libres de soumettre au référendum obligatoire ou facultatif la loi qui pose les conditions à la naturalisation. S'il s'agit d'introduire une votation populaire qui concerne directement la situation juridique de particuliers, comme c'est le cas pour des décisions sur des naturalisations, les droits fondamentaux des personnes concernées (...) et les droits garantis par l'article 29, alinéa 2, Cst doivent être respectés. Lorsque cela n'est pas possible au cours d'un scrutin populaire par les urnes, une réglementation cantonale prescrivant de soumettre au référendum de telles décisions individuelles s'avère contraire à la Constitution. Dans cette mesure, la démocratie directe doit se voir opposer les limites du droit constitutionnel" (ATF 129 I 232 op. cit., c. 5 et les références citées).

Ainsi, le fait d'invalider un texte législatif prévu par une initiative populaire cantonale au motif qu'il ne permet pas de respecter les garanties de procédure reconnues par le droit supérieur ne constitue pas une violation des droits populaires, la Constitution fédérale prévoyant elle-même que ceux-ci doivent parfois céder le pas devant d'autres institutions.

3.2.2 Principes régissant l'aménagement du territoire

3.2.2.1 Articles 1, 3 et 15 LAT

La jurisprudence du Tribunal fédéral indique que la liberté dont bénéficient les autorités en charge de l'aménagement du territoire (art. 2 al. 3 LAT) n'est pas totale. Ainsi, elle doit s'exercer en tenant compte des objectifs et lignes directrices mentionnées dans le plan directeur cantonal (art. 8 LAT et 4 ss de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire du 28 juin 2000 (OAT / RS 700.1)), des conceptions et plans sectoriels de la Confédération (art. 13 LAT et 14 ss OAT), des buts et principes de l'aménagement du territoire tels qu'ils ressortent de la Constitution fédérale (art. 75 Cst) et de la loi (art. 1 et 3 LAT) ainsi que des exigences découlant d'autres dispositions de droit fédéral de la protection de l'environnement au sens large. De plus, la planification doit suivre les critères énoncés aux articles 15 à 17 LAT et tenir compte des autres zones prévues par le droit cantonal en vertu de l'article 18 LAT dans la délimitation concrète des zones à bâtir et des zones non-constructibles. Une appréciation correcte de ces principes implique une pesée globale des intérêts en présence (art. 3 OAT) (ATF 1P.387/2007, c. 3.2).

Le Conseil d'Etat est d'avis que l'initiative ne tient pas compte de ces exigences.

En premier lieu, l'initiative ne procède pas à une pesée globale des intérêts en présence, en faisant primer la conservation de Lavaux par rapport à toutes autres considérations (art. 1 al. 1 et 2 nLLavaux), alors que la LAT exige que les besoins de la population soient pris en considération parallèlement aux impératifs de protection de la nature et des paysages, notamment par la création et le maintien d'un milieu bâti harmonieusement aménagé et favorable à l'habitat et à l'exercice des activités économiques (art. 1 al. 2 let. b LAT, art. 3 al. 3 LAT) et par une implantation rationnelle des constructions et installations publiques ou d'intérêt public (art. 3 al. 4 LAT).

Ainsi, selon les modifications proposées par l'initiative, le territoire d'intérêt public et d'équipements collectifs prévu par l'article 17 de la LLavaux actuelle serait régi à l'avenir par les dispositions fédérales et cantonales relatives aux constructions situées hors de la zone à bâtir (art. 17 al. 2 nLLavaux) et deviendrait donc généralement inconstructible. Il en va de même du territoire de villages et de hameaux ainsi que du territoire de centre ancien de bourgs (art. 18 et 19 de la LLavaux actuelle), où toute nouvelle construction autre que souterraine serait prohibée, sous réserve d'exceptions de peu d'importance pour des besoins avérés de l'exploitation viticole (art. 18 al. 1 let. g et art. 19 al. 1 let. g nLLavaux), ainsi que ceux des territoires d'agglomération I et II (art. 20 et 21 LLavaux actuelle), déclarés inconstructibles (art. 20 al. 1 nLLavaux).

Or, ces territoires sont aujourd'hui constructibles et largement bâtis, cela afin de répondre aux besoins de la population résidente.

Des remarques similaires peuvent être faites s'agissant des mesures de planification qui s'appliqueraient à la zone de

voisinage du périmètre de protection de Lavaux qui serait nouvellement créée par l'article 33 nLLavaux. D'après ces dispositions, les zones concernées - qui comprennent les crêtes du Lavaux ainsi que l'ensemble du territoire de plusieurs communes - ne pourraient plus être colloquées en zone à bâtir, cela de manière schématique et sans prendre en considération des particularités locales.

De l'avis du Conseil d'Etat, modifier dans une telle mesure le régime de construction applicable à l'ensemble de ces zones ne procède pas d'une démarche de planification tenant compte des critères mentionnés plus haut, mais constitue une intervention déséquilibrée car favorisant de manière schématique un intérêt (la protection du paysage) au détriment de tous les autres. Cette intervention est donc contraire aux exigences posées par les articles 1 et 3 LAT.

Par ailleurs, l'article 15 LAT définissant le régime applicable aux zones à bâtir indique que celles-ci doivent comprendre les terrains propres à la construction qui sont déjà largement bâtis. Or, les territoires d'intérêt public et d'équipements collectifs, de villages et de hameaux, de centre ancien de bourgs ainsi que d'agglomération I et II mentionnés ci-dessus sont aujourd'hui constructibles et largement bâtis. La LAT commande donc que les terrains compris dans ces territoires soient maintenus en zone à bâtir. Pourtant, l'initiative les déclasserait en les rendant généralement non-constructibles. Partant, elle s'avère aussi contraire à l'article 15 LAT.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat est d'avis que les articles 17, 18, 19 et 20 nLLavaux sont contraires aux articles 1, 3 et 15 LAT et que l'article 33 nLLavaux est contraire aux articles 1 et 3 LAT.

3.2.2.2 Article 21 LAT

La modification de mesures de planification doit respecter le principe de la stabilité des plans d'affectation selon l'article 21 LAT. Le but de ce principe est de *"permettre aux propriétaires fonciers, comme aux autorités chargées de mettre en oeuvre la planification, de compter sur la pérennité des plans d'affectation"* (ATF 120 Ia 227). Il s'agit d'un aspect du principe plus général de la sécurité du droit.

Sur cette base, le Tribunal fédéral a dégagé une série de règles interprétatives permettant de déterminer dans quels cas une révision de plans d'affectation peut valablement intervenir :

" - la durée de validité du plan : pour autant que celui-ci satisfasse aux exigences de la LAT, sa stabilité doit en principe être assurée pour quinze ans au moins (...) ;

- le degré de précision et de réalisation du plan : l'adoption d'un plan d'équipement, d'un remaniement parcellaire ou l'investissement de sommes importantes dans l'équipement des terrains permettent aux propriétaires de tabler sur le maintien de l'affectation prévue ; par ailleurs, lorsque le plan d'affectation a été mis en oeuvre par l'octroi d'autorisations de construire, sa stabilité doit également être garantie (...) ;

- l'étendue de la modification requise : des modifications mineures peuvent être autorisées lorsqu'elles n'impliquent pas un réexamen d'ensemble de la planification (...) ;

- les motifs de modification : conformément à l'article 21, alinéa 2, LAT, la nécessité de rendre la planification conforme aux exigences de l'aménagement du territoire revêt une importance prépondérante. Ainsi, la modification du plan directeur, ou la réduction des zones à bâtir surdimensionnées constituent des motifs de poids, de même que la réduction des immissions excessives, notamment par l'adoption d'un plan de mesures (...). En revanche, un simple changement d'avis de la population ou une modification du rapport de force politique ne constituent pas une modification sensible des circonstances au sens de l'article 21, alinéa 2, LAT (...)" (ATF 128 I 190, c. 4.2).

Dans le cas présent, le Conseil d'Etat est d'avis que les modifications importantes du régime d'utilisation du sol qu'imposerait l'initiative dans les territoires d'intérêt public et d'équipements collectifs, les territoires de villages et de hameaux, les territoires de centre ancien de bourgs et ceux des territoires d'agglomération I et II qui deviennent inconstructibles, ne sont pas conformes à ces principes.

En effet, par référence aux critères énoncés ci-dessus, il n'existe pas de *changement sensible de circonstances* au sens de l'article 21, alinéa 2, LAT qui justifierait un *renversement presque complet* (de généralement constructible à généralement inconstructible) des règles de planification applicables dans *l'ensemble* de ces territoires, qui plus est sans tenir compte du fait que certains plans d'affectation qui se verraient ainsi mis à néant ont été adoptés *récemment*, soit en tous cas il y a moins de quinze ans.

Par ailleurs, la zone réservée que mettrait en place à titre transitoire l'article 35 nLLavaux apparaît aussi contraire au principe de stabilité des plans d'affectation. En effet, ledit principe s'applique également lorsqu'il s'agit de juger de la régularité de l'adoption de telles zones, qui ne doit pas remettre en question de manière injustifiée la planification existante (ATF du 2 février 1995 in RDAF 1997 I 488).

Dans le cas présent, à défaut d'un changement de circonstances justifiant de modifier le régime d'affectation des zones situées dans le périmètre du plan de protection de Lavaux dans la mesure voulue par l'initiative, il n'est pas non plus de raisons de modifier ce régime de manière provisionnelle, en interdisant toute construction nouvelle dans l'ensemble de ce

périmètre (sauf exceptions très limitées, art. 35 al. 3 nLLavaux in fine).

Par conséquent, le Conseil d'Etat estime que les articles 17, 18, 19, 20 et 35 nLLavaux ne sont pas conformes à l'article 21 LAT.

3.2.2.3 Articles 27 LAT et 36 Cst

Enfin, le Conseil d'Etat considère que le régime transitoire que mettrait en place l'article 35 nLLavaux n'est pas conforme à la règle prévue à l'article 27 LAT, selon laquelle une zone réservée peut être prévue si l'adoption d'un plan d'affectation l'impose, dans des territoires exactement délimités.

En effet, en raison de son caractère général et de la très grande étendue sur laquelle elle s'appliquerait, la restriction au droit de bâtir des propriétaires de parcelles comprises dans le périmètre du plan de protection de Lavaux que prévoit l'article 35 LAT serait parfois inutile. Ainsi, il résulte de l'initiative qu'un propriétaire dont la parcelle est actuellement comprise dans le territoire d'agglomération II et dont le fonds a été colloqué en zone à bâtir et qui n'est pas construit avant le mois de novembre 2005 ne pourrait pas construire (art. 35 al. 3 nLLavaux). Pourtant, selon toute vraisemblance sa situation ne serait pas modifiée après la révision de la LLavaux voulue par l'initiative, qui permettrait toujours de bâtir dans ces territoires s'ils ne sont pas soumis à un plan spécial (PPA, PQ) ou si la réalisation de ces plans a commencé, et s'ils étaient équipés avant le mois de novembre 2005 et déjà partiellement construits à cette époque (art. 20 nLLavaux). Il n'y a donc pas de raison de prévoir une zone réservée en ce qui concerne ces parcelles.

Pour les mêmes raisons, les restrictions au droit de bâtir prévues par l'article 35, alinéa 3, nLLavaux ne sont pas conformes à la règle énoncée par l'article 36, alinéa 3, Cst, selon laquelle toute restriction à un droit fondamental - telle qu'une restriction au droit de propriété constituée par une interdiction de bâtir - doit être proportionnée au but qu'elle vise. L'exemple mentionné ci-dessus montre que tel n'est pas toujours le cas, des restrictions inutiles pouvant être imposées à certains propriétaires.

Dès lors, le Conseil d'Etat est d'avis que l'article 35 nLLavaux est contraire à l'article 27 LAT ainsi qu'à l'article 36 Cst.

Les articles 15, lettre e, et 16, lettre d, nLLavaux prévoient exceptionnellement la possibilité d'aménager des équipements d'intérêt public dans la zone viticole et agricole. Le territoire viticole et le territoire agricole se situent hors de la zone à bâtir. Les articles 24 ss LAT gèrent le sort des constructions situées hors de la zone à bâtir et non conformes à la zone. Seules les nouvelles constructions dont l'implantation hors de la zone à bâtir est imposée par leur destination peuvent être autorisées. Les articles 15, lettre e, et 16, lettre d, ne sont pas conformes à l'article 24 LAT

3.3 Conséquences de la non-conformité au droit supérieur de l'initiative

Il résulte de ce qui précède que tout ou partie des articles 4, 6, 7, 8, 17, 18, 19, 20, 33 et 35 de la nLLavaux tels que proposés par l'initiative sont contraires au droit supérieur.

Une initiative doit être interprétée dans le sens le plus favorable aux initiants selon l'adage "in dubio pro populo" (arrêt du Tribunal fédéral 1P.451/2006 du 28 février 2007, c. 2.2). Il s'agit d'une concrétisation, en matière de droits populaires, du principe général de la proportionnalité (rappelé à l'art. 36 al. 3 de la Constitution fédérale (Cst) en ce qui concerne les atteintes aux droits fondamentaux) qui veut que l'intervention étatique porte l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyens, et que les décisions d'invalidation soient autant que possible limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants (ATF 132 I 282, c. 3.1 p. 286 et les arrêts cités ; 129 I 381, c. 4a p. 388). Ainsi, lorsque seule une partie de l'initiative apparaît inadmissible, la partie restante peut subsister comme telle, pour autant qu'elle forme un tout cohérent, qu'elle puisse encore correspondre à la volonté des initiants et qu'elle respecte en soi le droit supérieur (ATF 130 I 185, c. 5 p. 202 ; ATF 125 I 227, c. 4a et b p. 231 et la jurisprudence citée). L'invalidité d'une partie de l'initiative doit entraîner celle du tout si le texte ne peut être amputé sans être dénaturé (ATF 128 I 190 c. 6 p. 203 ; 125 I 227 c. 4 p. 231 ; 124 I 107, c. 5b p. 117 ; 121 I 334, c. 2a p. 338 et la jurisprudence citée).

Dans le cas présent, l'annulation des passages contraires au droit supérieur des dispositions mentionnées ci-dessus aurait pour effet que le texte soumis au vote des citoyens vaudois aurait une portée bien moindre que celle voulue par les initiants, puisqu'il n'imposerait plus de manière contraignante un régime d'affectation des sols dans le périmètre du plan de protection de Lavaux. Il laisserait toujours aux communes le soin de régler ces questions dans leurs plans d'affectation. Il ne supprimerait pas de manière générale la possibilité de bâtir dans plusieurs territoires actuellement désignés par ce plan comme étant des zones constructibles et n'empêcherait pas la collocation en zone à bâtir de parcelles sises dans la région désignées à l'article 33 nLLavaux.

En conséquence, faute de pouvoir retrancher les dispositions contraires au droit supérieur du texte de l'initiative sans la dénaturer dans une très large mesure, ladite initiative doit être déclarée nulle dans son intégralité.

S'agissant des autres modifications proposées, il convient de mentionner les adaptations à la nouvelle numérotation de certains articles modifiés, à la numérotation des articles de la LATC (au lieu de l'ancienne loi LCAT), aux nouveaux intitulés de lois auxquelles il est fait référence ainsi que l'abrogation de dispositions obsolètes (art. 5 al. 2, 6, 9,

10 et 22 nLLavaux).

L'article 1 nLLavaux dernier tiret propose d'intégrer les exigences découlant de l'inscription de Lavaux au Patrimoine mondial de l'Unesco. Initiée en 1972, la liste du Patrimoine mondial compte plus de 800 sites. Les sites inscrits répondent déjà à des critères prédéfinis. Sur préavis positif de l'Icomos International (Conseil international des monuments et des sites, transmis à l'Office fédéral de la culture), le Comité du Patrimoine mondial a admis l'inscription de Lavaux sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco à Christchurch le 28 juin 2007 reconnaissant ainsi que Lavaux répondait déjà aux conditions requises. Il n'y a donc pas d'exigences à intégrer dans la loi. Si ledit Comité avait jugé le système juridique de protection en vigueur insuffisant, il n'aurait pas inscrit Lavaux sur la liste.

L'article 24 nLLavaux ne fait que répéter l'article 52a, alinéa 2, Cst-VD.

L'article 34 précise que les dispositions et décisions d'application de la loi peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public (CDAP) du Tribunal cantonal qui exerce un libre pouvoir d'examen. Actuellement, les dispositions et les décisions prises en application de la LLavaux peuvent déjà faire l'objet d'un recours à la CDAP. S'agissant du plan d'affectation cantonal, il y a une contradiction entre cet article et l'article 35, alinéa 5, nLLavaux qui renvoie à l'article 73 LATC. Celui-ci ne prévoit pas un libre pouvoir d'examen de la CDAP.

4 PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DE LA RECEVABILITÉ DES INITIATIVES

Le Conseil d'Etat considère qu'il n'est pas satisfaisant de devoir constater la nullité légale d'une initiative après la récolte des signatures.

Dans ce cas précis, il constate toutefois que les initiants ont été clairement informés des problèmes juridiques liés à la formulation de leur texte.

Malgré cela, le Conseil d'Etat a décidé de lancer une étude pour apprécier si une révision de la procédure de traitement des initiatives populaires est opportune.

5 CONCLUSION

Fondé sur les explications qui précèdent, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

1. de prendre acte du présent préavis sur la validité de l'initiative populaire cantonale "Sauver Lavaux" ;
2. d'adopter le projet de décret ci-après portant sur la nullité de l'initiative.

LLavaux

Texte en vigueur	Texte de l'initiative
<p>Art. 1</p> <p>¹ Afin de préserver l'identité et les caractéristiques propres de Lavaux, la présente loi a pour buts :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de maintenir l'aire viticole et agricole à l'intérieur du périmètre du plan, ainsi que de favoriser les activités y relatives; - de favoriser l'équilibre entre populations rurale et non rurale ainsi qu'entre populations active sur place et active dans d'autres régions; - de diminuer la dépendance à l'égard des centres urbains, notamment en matière d'équipements collectifs; - de respecter le site construit et non construit, en empêchant toute atteinte qui puisse altérer le caractère et la beauté de la région de Lavaux; - d'assurer une césure entre les régions fortement urbanisées de Lausanne et de Vevey. 	<p>Art. 1er.- (nouveau) Afin de préserver l'identité et les caractéristiques propres de Lavaux, la présente loi a pour but :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de maintenir l'aire viticole et agricole à l'intérieur du périmètre du plan, mentionné à l'article 2 et de soutenir les activités y relatives; - de respecter le site construit et non construit, en empêchant toute atteinte qui puisse altérer le caractère et la beauté de la région de Lavaux; - de maintenir une césure entre les agglomérations de Lausanne et Vevey; - d'intégrer les exigences découlant de son inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO en assurant la pérennité et la mise en valeur justifiant le maintien de cette inscription au patrimoine de l'UNESCO.
<p>Art. 4</p> <p>¹ La présente loi et la carte annexée ont force obligatoire pour les autorités uniquement, le statut juridique de la propriété étant régi par les plans et règlements communaux, sous réserve des dispositions transitoires.</p>	<p>Art. 4.- (nouveau)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La présente loi et la carte annexée sont directement applicables. 2. Les règlements et plans communaux qui ne s'y conforment pas sont nuls. 3. Aucun permis de construire, démolir ou transformer ne peut être accordé si le projet ne respecte pas strictement les dispositions de la présente loi. 4. Les communes peuvent adopter des dispositions plus restrictives.
<p>Art. 5</p> <p>¹ Lorsqu'une restriction de la propriété découlant exclusivement des exigences spécifiques accrues de protection prévues par la présente loi équivaut, dans ses effets, à une expropriation, l'Etat répond seul du paiement de l'indemnité et des frais de procédure.</p> <p>² L'article 30 LCAT est, pour le surplus, applicable.</p>	<p>Art. 5.-</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Inchangé</i> 2. (nouveau) L'article 76 LATC s'applique.
<p>Art. 6</p> <p>¹ Dans le délai d'une année suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, les communes concernées établissent et adoptent un plan d'extension communal pour les territoires compris dans le plan de protection.</p> <p>² Passé ce délai, l'article 25 quater LCAT est applicable par analogie.</p>	<p>Art. 6.- Abrogé</p>

Texte en vigueur	Texte de l'initiative
<p>Art. 7</p> <p>¹ Les territoires et les principes qui leur sont applicables doivent être transposés dans les plans et règlements communaux. De légères adaptations en fonction des conditions topographiques locales sont possibles.</p> <p>² Le droit des communes d'adopter des dispositions plus restrictives est réservé.</p> <p>³ Sont réservées les parties de territoire régies par des dispositions déjà conformes au plan de protection.</p> <p>⁴ Les articles 25 ter, 35 à 37 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire demeurent en outre applicables.</p>	<p>Art. 7.- Abrogé</p>
<p>Art. 8</p> <p>¹ Les révisions ultérieures des plans d'extension communaux, ainsi que les plans d'extension partiels, les plans de quartier et les plans d'alignement devront également être conformes à la présente loi.</p>	<p>Art. 8.- Abrogé</p>
<p>Art. 9</p> <p>¹ Dans l'application de sa propre législation, le canton veille à faire respecter les principes énoncés aux chapitres IV et V plus particulièrement en ce qui concerne les tâches exerçant des effets sur l'aménagement du territoire et découlant notamment des lois suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la loi sur les routes du 25 mai 1964; - la loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961; <p>² La législation prévoyant des protections particulières demeure en outre réservée, notamment la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites.</p>	<p>Art. 9.- (nouveau)</p> <p>1. Les autorités cantonales respectent les principes énoncés par les articles 14 à 33 de la présente loi lorsqu'elles exécutent les tâches qui ont des effets sur l'aménagement du territoire, notamment lorsqu'elles appliquent la loi sur les routes du 25 mai 1964 et la loi sur les améliorations foncières du 29 novembre 1961.</p> <p>2. La législation qui prévoit des protections particulières est réservée, notamment la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969.</p>
<p>Art. 10</p> <p>¹ Le Conseil d'Etat veille à ce qu'il soit remédié dans toute la mesure du possible aux atteintes qui ont été portées au site, notamment en contribuant à la suppression des lignes électriques aériennes.</p>	<p>Art. 10.- (nouveau)</p> <p>1. Le Conseil d'Etat veille à la suppression des atteintes qui ont été portées au site, notamment des lignes électriques et des constructions désaffectées sises en zone viticole ou agricole.</p> <p>2. Il contribue à la préservation des murs de vigne.</p>

Texte en vigueur	Texte de l'initiative
<p>Art. 15 ¹ Le territoire viticole est régi par les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Il est généralement planté et cultivé en vigne. b. La configuration générale du sol est maintenue. c. Le territoire viticole est en principe inconstructible. Si un besoin objectivement fondé le justifie, les communes peuvent déterminer dans leurs plans des secteurs où des constructions en relation directe avec la viticulture sont autorisées. d. De petites dépendances en relation avec les bâtiments existants et des capites de vigne non habitables peuvent être autorisées. e. Des équipements d'intérêt public dont la localisation s'impose dans le territoire viticole peuvent être autorisés. 	<p>Art. 15.- Le territoire viticole est régi par les principes suivants :</p> <p>(al. 1, litt. a à d: sans changement).</p> <p>e) (<i>nouveau</i>) Des équipements d'intérêt public dont la localisation s'impose dans le territoire viticole peuvent être autorisés à titre exceptionnel, pour autant qu'ils ne portent pas atteinte au site.</p> <p>f) (<i>nouveau</i>) Les essences forestières ne sont pas admises.</p>
<p>Art. 16 ¹ Le territoire agricole est régi par les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Il est destiné aux activités en relation avec la culture du sol. b. Seules sont autorisées les constructions en relation avec la culture du sol. c. La configuration du sol peut être modifiée mais l'arborisation est maintenue; cette disposition ne s'applique pas aux arbres fruitiers. Des reboisements sont en outre possibles. d. Des équipements d'intérêt public dont la localisation s'impose dans ce territoire peuvent être autorisés. 	<p>Art. 16.- Le territoire agricole est régi par les principes suivants :</p> <p>(al. 1, litt. a à b: sans changement).</p> <p>c) (<i>nouveau</i>) La configuration du sol peut être modifiée, mais l'arborisation est maintenue, à l'exception des arbres fruitiers. Des reboisements sont en outre possibles.</p> <p>d) (<i>nouveau</i>) Des équipements d'intérêts publics 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.</p>

Texte en vigueur	Texte de l'initiative
<p>Art. 17 ¹ Le territoire d'intérêt public et d'équipements collectifs est régi par les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Il est destiné à des équipements d'intérêt public, en général des aménagements de plein air. b. Des constructions annexes aux aménagements de plein air peuvent être admises. Les campings existants sont réservés. c. Dans la mesure où l'intérêt public le justifie, des bâtiments d'équipements collectifs peuvent être autorisés dans le territoire marqué d'une lettre "c" sur la carte. Les constructions ont un caractère et une volumétrie adaptés au site. d. Dans le territoire marqué d'une lettre "d" sur la carte, des secteurs restreints peuvent être destinés à des constructions privées; ceux-ci sont régis par les principes du territoire d'agglomération II. Les secteurs destinés à des constructions et des aménagements d'intérêt public sont prédominants. e. L'arborisation est maintenue; cette disposition ne s'applique pas aux arbres fruitiers. 	<p>Art. 17.- 1. Le territoire d'intérêt public et d'équipements collectifs est régi par les principes suivants : (litt. a à c: sans changement). d) Abrogée. e) <i>(nouveau)</i> L'arborisation est maintenue, à l'exception des arbres fruitiers. 2. <i>(nouveau)</i> Dans tous les cas, les dispositions fédérales et cantonales relatives aux constructions hors des zones à bâtir doivent être respectées.</p>
<p>Art. 18 ¹ Le territoire de villages et hameaux est régi par les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Il est destiné prioritairement aux activités en relation avec la viticulture ainsi qu'à l'habitat. b. La silhouette générale est protégée, les fronts extérieurs restent dégagés, l'image de l'ensemble en vue plongeante est préservée. c. Sont protégés également la volumétrie générale de l'ensemble, y compris celle des rues, places et ruelles, la volumétrie et le caractère des bâtiments (architecture des toits, style des façades, ornementation, harmonie des teintes et nature des matériaux mis en oeuvre). d. Les volumes existants peuvent être utilisés dans la mesure où cela ne nuit pas au caractère des bâtiments. e. Les ouvrages annexes ainsi que les murs et aménagements présentant un intérêt architectural sont protégés. f. Toute construction nouvelle doit respecter le caractère de l'ensemble (volumétrie, implantation, etc.) et les caractéristiques essentielles des bâtiments existants. 	<p>Art. 18.- Le territoire des villages et hameaux est régi par les principes suivants : (litt. a à e: sans changement). f) <i>(nouveau)</i> Les bâtiments existants sont protégés dans la mesure où ils présentent un caractère architectural traditionnel; leur démolition peut être autorisée à titre exceptionnel si elle est justifiée par des motifs objectifs s'opposant à leur conservation. g) <i>(nouveau)</i> A l'exception des constructions souterraines (par ex. parkings, hangars viticoles) toute construction nouvelle est exclue. Les reconstructions ne peuvent être autorisées que dans les limites des volumes existants et doivent respecter le caractère de l'ensemble; des exceptions de peu d'importance peuvent être consenties pour autant qu'elles répondent à des besoins avérés et prépondérants de l'exploitation viticole. h) <i>(nouveau)</i> Les espaces extérieurs (jardins, potagers, cours) sont dans la règle protégés.</p>

Texte en vigueur	Texte de l'initiative
<p>Art. 19 ¹ Le territoire de centre ancien de bourgs est régi par les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Il est destiné à toutes les activités liées à un centre de bourg régional ainsi qu'à l'habitat. b. La silhouette générale reste dégagée, les fronts intéressants sont mis en valeur. c. Sont protégés également la volumétrie générale de l'ensemble, y compris celle des rues, places et ruelles, la volumétrie et le caractère des bâtiments (architecture des toits, style des façades, ornementation, harmonie des teintes et nature des matériaux mis en oeuvre). d. Les volumes existants peuvent être utilisés notamment pour l'habitat et toutes les activités compatibles avec le caractère d'un centre ancien. e. Les ouvrages annexes, ainsi que les murs et aménagements présentant un intérêt architectural, sont protégés. f. Toute construction nouvelle doit respecter le caractère de l'ensemble (volumétrie, implantation, etc.) et les caractéristiques essentielles des bâtiments existants. 	<p>Art. 19.- Le territoire de centre ancien de bourgs est régi par les principes suivants : (litt. a à e: sans changement).</p> <ul style="list-style-type: none"> f) (<i>nouveau</i>) Les bâtiments existants sont protégés dans la mesure où ils présentent un caractère architectural traditionnel; leur démolition peut être autorisée à titre exceptionnel si elle est justifiée par des motifs objectifs s'opposant à leur conservation. g) (<i>nouveau</i>) A l'exception des constructions souterraines (par ex. parkings, hangars viticoles) toute construction nouvelle est exclue. Les reconstructions ne peuvent être autorisées que dans les limites des volumes existants et doivent respecter le caractère de l'ensemble; des exceptions de peu d'importance peuvent être consenties pour autant qu'elles répondent à des besoins avérés et prépondérants de l'exploitation viticole. h) (<i>nouveau</i>) Les espaces extérieurs (jardins, potagers, cours) sont dans la règle protégés.

Texte en vigueur	Texte de l'initiative
<p>Art. 20</p> <p>¹ Le territoire d'agglomération I est régi par les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Il est destiné à l'habitat en prédominance et peut accueillir toutes les activités compatibles avec cette fonction ainsi que les équipements collectifs nécessaires. b. Les constructions nouvelles ont une hauteur maximum de trois niveaux y compris les parties dégagées par la pente. En fonction du site, les règlements communaux peuvent toutefois déterminer la possibilité d'utiliser les combles comme niveau habitable supplémentaire. 	<p>Art. 20.- (nouveau)</p> <p>1. Dans les territoires d'agglomération I et II, les secteurs n'ayant pas encore été colloqués en zone à bâtir, n'ayant pas encore fait l'objet d'un plan partiel d'affectation ou d'un plan de quartier ou dont ces derniers n'ont pas fait l'objet d'un commencement d'exécution ou encore, les secteurs n'étant pas équipés lors de l'adoption du principe constitutionnel de sauvegarde inscrit à l'article 52a de la Constitution du 14 avril 2003 sont en principe inconstructibles et soumis aux articles 15 et 16 de la présente loi.</p> <p>2. Les secteurs des territoires d'agglomération I et II qui ont été colloqués en zone à bâtir ou équipés avant l'adoption du principe constitutionnel de sauvegarde inscrit à l'article 52a de la Constitution du 14 avril 2003 sont régis par les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Dans le territoire d'agglomération I : ils sont destinés à l'habitat en prédominance et peuvent accueillir toutes les activités compatibles avec cette fonction ainsi que les équipements collectifs nécessaires. <p>Les constructions nouvelles ont une hauteur maximum de trois niveaux, y compris les parties dégagées par la pente.</p> <ul style="list-style-type: none"> b) Dans le territoire d'agglomération II : ils sont destinés à l'habitat en prédominance; les équipements collectifs et les activités y sont tolérés dans la mesure où ils sont compatibles avec le voisinage. <p>L'implantation des constructions nouvelles est adaptée à la configuration du sol; leurs volumes ne présentent pas de lignes saillantes dans le paysage. Le site naturel ainsi que l'arborisation en particulier sont prédominants, dans toute la mesure compatible avec la culture de la vigne, par rapport au site construit. Les constructions nouvelles ont une hauteur maximum de deux niveaux, y compris les parties dégagées par la pente. La configuration générale du sol est maintenue.</p>

Texte en vigueur	Texte de l'initiative
<p>Art. 21</p> <p>¹ Le territoire d'agglomération II est régi par les principes suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Il est destiné à l'habitat en prédominance; les équipements collectifs et les activités y sont tolérés dans la mesure où ils sont compatibles avec le voisinage. b. L'implantation des constructions nouvelles est adaptée à la configuration du sol; leurs volumes ne présentent pas de lignes saillantes dans le paysage. c. Le site naturel ainsi que l'arborisation en particulier sont prédominants, dans toute la mesure compatible avec la culture de la vigne, par rapport au site construit. d. Les constructions nouvelles ont une hauteur maximum de deux niveaux, y compris les parties dégagées par la pente. En fonction du site, les règlements communaux peuvent toutefois déterminer la possibilité d'utiliser les combles comme niveau habitable supplémentaire. e. La configuration générale du sol est maintenue. 	<p>Art. 21.- Abrogé</p>
<p>Art. 22</p> <p>¹ Les constructions, installations, équipements et reboisements admissibles en application des articles 15 c), d), e), 16 b) à d), 17 b), 20 b), 21 a) et 21 d) ne seront autorisés que si et dans la mesure où ils s'intègrent au site.</p>	<p>Art. 22.- (nouveau) Les constructions, installations, équipements et reboisements admissibles à titre exceptionnel selon les articles 15 à 19 de la présente loi ne sont autorisés que si et dans la mesure où ils s'intègrent au site.</p>
<p>Art. 24</p> <p>¹ Les constructions existantes sont soumises aux dispositions de l'article 28 de la loi sur les constructions et l'aménagement du territoire.</p> <p>² Toutefois, en dérogation à cette disposition, les constructions existantes en relation avec l'agriculture ou la viticulture peuvent être transformées, agrandies ou reconstruites dans tous les territoires, pour autant qu'un besoin objectivement fondé le justifie; l'avis des associations professionnelles de l'agriculture et de la viticulture peut être requis à cet égard. Ces constructions doivent s'intégrer dans le site.</p> <p>³ Les constructions existantes, sans relation avec l'agriculture et la viticulture, qui viendraient à être détruites contre la volonté de leurs propriétaires, peuvent être reconstruites dans les limites de leur surface et de leur volume initiaux.</p>	<p>Art. 24.- (nouveau) Les personnes lésées par une atteinte à la protection du site, ainsi que les associations de protection de la nature et du patrimoine, ont qualité pour en contester la validité devant toute autorité administrative ou judiciaire, cantonale ou fédérale.</p>

Texte en vigueur	Texte de l'initiative
<p>Art. 33</p> <p>¹ Les communes veillent à opérer une transition correcte entre les territoires situés au voisinage du périmètre ou plan de protection, à l'extérieur de celui-ci, et les territoires compris à l'intérieur du périmètre.</p>	<p>Art. 33.- (nouveau)</p> <p>1. Les communes veillent à opérer une transition harmonieuse entre les territoires compris à l'intérieur du périmètre ou plan de protection, et ceux qui sont à l'extérieur, dans la zone de voisinage.</p> <p>2. Les territoires qui auront été répertoriés comme zone de voisinage du périmètre de protection de Lavaux sur la carte prévue à l'art. 2 ne peuvent être colloqués en zone à bâtir.</p> <p>3. La zone de voisinage comprend notamment les crêtes de Lavaux, les villages et hameaux de Corsier, Chexbres, Jongny, Crenières.</p> <p>4. Dans les zones à bâtir existantes, toute construction nouvelle doit respecter la volumétrie et le caractère de l'architecture traditionnelle de la région.</p>
<p>Art. 34</p> <p>¹ Jusqu'à l'adoption des plans communaux nouveaux ou révisés conformément aux articles 6 et 7, les constructions et autres ouvrages devant faire l'objet d'un permis de construire sont soumis à autorisation préalable du Département des travaux publics.</p> <p>² L'autorisation est refusée si le projet est contraire aux principes de la présente loi.</p>	<p>Art. 34.- (nouveau)</p> <p>Les dispositions et décisions d'application de la présente loi peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal qui exerce un libre pouvoir d'examen.</p>
<p>Art. 35</p> <p>¹ La loi du 13 septembre 1977 sur la protection de la région de Lavaux est abrogée.</p>	<p>Dispositions transitoires et finales</p> <p>Art. 35 (nouveau)</p> <p>1. La carte annexée à la loi du 12 février 1979 sur le plan de protection de Lavaux reste en vigueur.</p> <p>2. Elle sera révisée conformément à la présente loi dans un délai de 5 ans à compter de son acceptation par le peuple.</p> <p>3. Les terrains non encore construits ne peuvent pas être bâtis jusque là, sauf s'ils font l'objet d'une autorisation donnée par le Département à titre exceptionnel et s'il s'agit de petites extensions ou dépendances.</p> <p>4. Les procédures de planification en cours sont suspendues jusqu'à l'adoption du plan révisé.</p> <p>5. Le plan révisé est soumis à la procédure de l'article 73 LATC.</p>

PROJET DE DÉCRET

portant sur la nullité de l'initiative populaire cantonale "Sauver Lavaux"

du 16 décembre 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu l'article 80, alinéa 1, de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003

vu l'article 97a de la loi sur l'exercice des droits politiques

vu le projet de décret présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

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

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution et de la publication du présent décret.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 décembre 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean