



Municipalité de Gryon

Gryon, le 3 décembre 2025

AU CONSEIL COMMUNAL
De et à

1882 GRYON

Préavis no 10/2025

***Initiative populaire communale
« Préserver Frience »***

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

1 – OBJET DU PREAVIS

Le présent préavis a pour objet de transmettre au Conseil communal l'initiative populaire communale « Préserver Frience ». Après avoir admis la validité de cette initiative communale et pris formellement acte de son dépôt, par décision du 23 juin 2025, également affichée au pilier public, la Municipalité a autorisé la récolte des signatures, conformément à ce que prévoit l'article 141 de la loi cantonale du 5 octobre 2021 sur l'exercice des droits politiques (ci-après LEDP ; RSV 160.01).

Conformément à cette décision, le délai de récolte de signatures courait du 30 juin au 30 septembre 2025. Dans le délai de récolte de signatures imparti, les initiants ont recueilli 334 signatures valables. Dès lors, la Municipalité a constaté l'aboutissement de l'initiative, par décision du 13 octobre 2025 communiquée au comité d'initiative et affichée au pilier public.

Rappelons qu'une initiative peut être conçue en termes généraux ou basée sur un projet rédigé de toutes pièces (par exemple un projet de règlement complet). Selon la jurisprudence, l'initiative portant sur l'affectation d'un terrain est considérée comme une initiative en termes généraux à teneur de l'art. 138, al. 2 LEDP.

L'article 147 LEDP prévoit qu'en cas d'aboutissement d'une initiative en matière communale, la Municipalité doit la transmettre le plus tôt possible au Conseil communal. C'est l'objet du présent préavis, qui intervient un mois et demi après l'aboutissement. Il appartient dès lors au Conseil communal d'approuver ou non cette initiative. Tout en renvoyant aux détails de la

procédure sous chiffre 4 ci-après, on précisera à ce stade que deux possibilités sont offertes à l'organe délibérant :

- a) soit le Conseil communal accepte l'initiative en termes généraux qui lui est soumise et l'initiative n'est pas soumise au vote populaire ; le Conseil doit ensuite dans les 15, voire 21 mois suivant sa décision, adopter les dispositions mettant en œuvre l'initiative ;
- b) soit le Conseil communal refuse l'initiative et celle-ci est soumise au vote du peuple, avec, cas échéant, une recommandation de rejet.

2 – CONTEXTE HISTORIQUE

Depuis la fin des années 1960 jusqu'aux années 1980 s'est développé le domaine de l'Alpe des Chaux, voulu à l'époque comme une « super station », avec logements de vacances et développement de commerces tels que téléski, magasin de sport, supérette, ou encore restaurant. Lors de l'adoption des premiers plans d'affectation de ce domaine, les arguments mis en avant étaient de préserver le versant nord-est de la commune de toute atteinte, d'où la création de la réserve de Taveyenne en 1975, et d'admettre en contrepartie un développement touristique du versant sud-est, nos anciens ayant bien compris les enjeux économiques durables du tourisme pour assurer un avenir viable à notre communauté.

Lors de la crise économique de la fin des années 1980, les constructions se sont fortement ralenties à l'Alpe des Chaux et la commune a été appelée à reprendre différents terrains encore non construits issus de la faillite de la S.I. Alpe des Chaux, dont le plateau de Fricence. Après les années 2000, la conjoncture économique a été à nouveau favorable au marché immobilier et la Municipalité a proposé la vente d'une grande partie de ce plateau pour y réaliser les potentiels constructibles autorisés par le plan d'affectation en vigueur (PEP Fricence et Fracherets de 1986), une commune n'ayant pas la vocation ou le rôle de promoteur immobilier. En 2008, les citoyens gryonnais ont refusé par votation populaire cette vente et son projet de complexe hôtelier, le jugeant disproportionné.

La partie plane de ce plateau est colloquée en zone sportive et récréative sur le plan d'affectation encore en vigueur et la Municipalité y a développé, au fil des ans, des activités de loisirs douces, d'abord par l'exploitation d'un mini-téléski, devenu un tapis-neige, puis d'une petite buvette, de pistes de luge et enfin avec la réalisation du lac de baignade venu remplacer les vétustes tennis. Une piste de liaison 4 saisons entre les Chaux et Fricence a également été aménagée. Le conseil communal a systématiquement suivi la Municipalité dans sa vision d'offrir une zone de loisirs pour les familles et hôtes.

Comme vous le savez, les communes vaudoises sont appelées à revoir globalement l'affectation de leur territoire, par un redimensionnement de la zone à bâtir et la révision totale du Plan général d'affectation, démarche déjà initiée par Gryon qui a légalisé une première étape, la suite étant encore en cours. Parallèlement à ces procédures longues et compliquées, des plans régionaux ont été étudiés et validés, le Conseil d'Etat souhaitant une vision d'ensemble plus élargie au niveau d'un District. Le Plan directeur régional touristique a été mis en vigueur en 2022, après consultation publique et acceptation par tous les conseils communaux du District,

Ce plan régional contient trois volets, soit le volet explicatif, le volet stratégique et le volet opérationnel. Il fixe notamment les potentiels de développement de lits d'hébergement touristique dans les communes. Pour Gryon, les secteurs de Barboleuse et de l'Alpe des Chaux ont été désignés comme « cœurs de station » avec comme objectif d'y renforcer le tourisme de

séjour et les lits chauds. A l'horizon 2035, Un total de 1115 lits a été retenu, répartis dans l'hôtellerie pure, la parahôtellerie concentrée et la parahôtellerie diffuse.

Le PA tourisme décrit ci-dessous assurerait une partie de ce besoin, avec 450 lits d'hôtellerie desservant le secteur Alpe des Chaux. Les 665 lits demeurants seront intégrés dans les futurs plans d'affectation, notamment dans le secteur Barboleuse.

3 – PA TOURISME ET MODIFICATION DU PPA DES HAUTS

Ce plan d'affectation tourisme, tel que mis à l'enquête en automne 2024, contenait les éléments suivants :

- 450 lits touristiques sur le domaine de l'Alpe des Chaux, dont 165 dans un secteur défini sous le parking et autour de l'étable de Frience et 50 proches du Refuge de Frience (déjà réalisés depuis), étant à notre sens ceux ayant un impact visuel direct sur l'environnement paysager du site. Le solde des sites réservés à l'hébergement se situe dans d'autres secteurs, au bout du chemin de la Golèze, vers le parking des Arsets ou vers le tunnel des Fracherets.

Dès lors et sur un potentiel total de 3000 lits possibles avec les plans légalisés, le nouveau plan d'affectation proposait de ramener ce nombre à 450. La Municipalité estimait le maintien de cette capacité hôtelière importante à l'Alpe des Chaux qui ne recense que des lits de résidences secondaires. Elle estimait qu'une petite capacité de 165 lits située à l'entrée du plateau, autour de l'étable, restait raisonnablement acceptable.

Ce PA tourisme a été soumis à l'enquête en même temps qu'une modification du PPA des Hauts dont la limite de périmètre s'arrête sur le coteau du plateau de Frience afin d'englober aussi la vocation future du secteur amont, en direction des Chaux.

Ce volet était destiné à déclasser plusieurs terrains encore constructibles sur les hauts de L'Alpe des Chaux et à restructurer les affectations touristiques complémentaires en regard de la configuration géographique et des besoins. Était, entre autres, prévue la possibilité d'aménager une piste de luge sur rail, desservie par les remontées mécaniques existantes ou futures.

Neuf oppositions individuelles, une de l'association ATER (association pour un tourisme écologiquement responsable) et douze identiques mais individualisées de membres de l'ATER ont été déposées et des séances de conciliation ont eu lieu au printemps dernier avec ces opposants, dans le cadre de la procédure officielle.

En parallèle au traitement de ces oppositions, le comité de l'ATER a lancé une initiative intitulée « préserver Frience », objet du présent préavis.

4 – INITIATIVE « PRESERVER FRIENCE »

4.1 cadre légal relatif au traitement d'une initiative populaire communale.

L'initiative a été validée par la Municipalité qui en a admis la conformité au droit supérieur ainsi que le respect des exigences de l'unité de rang, de forme et de matière. (articles 113 et 137 LEDP).

L'article 147 LEDP prévoit qu'en cas d'aboutissement d'une initiative en matière communale, la Municipalité doit la transmettre le plus tôt possible au Conseil communal « avec son préavis, éventuellement accompagné d'une proposition de contre-projet, et la mention des délais de traitement ».

Le traitement d'une initiative en matière communale conçue en termes généraux est défini à l'article 149 LEDP, dans le sens suivant :

« 1 Lorsque le conseil général ou communal approuve l'initiative, celle-ci n'est pas soumise au vote du peuple ; le conseil général ou communal est tenu de prendre dans les quinze mois qui suivent l'approbation les décisions utiles à sa mise en œuvre ; ce délai peut être prolongé de six mois au plus par une décision du conseil général ou communal. Dans les communes à conseil communal, la décision d'approbation est susceptible de référendum.

2 Lorsqu'il ne l'approuve pas, le conseil général ou communal soumet l'initiative au vote du peuple, accompagnée, le cas échéant, d'une recommandation de rejet.

3 La décision d'approbation ou de rejet du conseil général ou communal intervient au plus tard dans les neuf mois après l'aboutissement de l'initiative.

4 Les décisions susmentionnées sont communiquées au comité d'initiative et affichées au pilier public.

5 Le vote du peuple intervient au plus tard dans les six mois suivant la décision du conseil général ou communal.

6 Si l'initiative est acceptée par le peuple, le conseil général ou communal est tenu, en respectant les intentions des signataires, de prendre dans les quinze mois qui suivent la votation les décisions utiles à sa mise en œuvre ; ce délai peut être prolongé de six mois au plus par une décision du conseil général ou communal ».

On relèvera encore que la LEDP prévoit, à son article 150, que le comité d'initiative peut, à la majorité absolue de ses membres, retirer son initiative jusqu'au trentième jour qui suit l'affichage au pilier public de la décision du Conseil communal ordonnant la convocation du corps électoral. S'agissant d'une initiative conçue en termes généraux, conformément au texte de l'article 149 alinéa 2 LEDP), en cas de vote du peuple, l'initiative ne pourra pas faire l'objet d'un contre-projet direct.

Conformément au cadre légal, si le Conseil communal ou en dernier recours, le peuple, venait à se prononcer en faveur de l'initiative, cela ne signifie pas pour autant que celle-ci pourra s'appliquer automatiquement. Il y aurait ensuite tout le processus d'affectation selon le mode usuel à mener, soit examen préalable des services cantonaux, mise à l'enquête, avec possibilité d'oppositions, préavis puis adoption par le Conseil communal et par l'autorité cantonale avec ouverture éventuelles de voies de recours.

4.2 Enjeux et buts de l'initiative

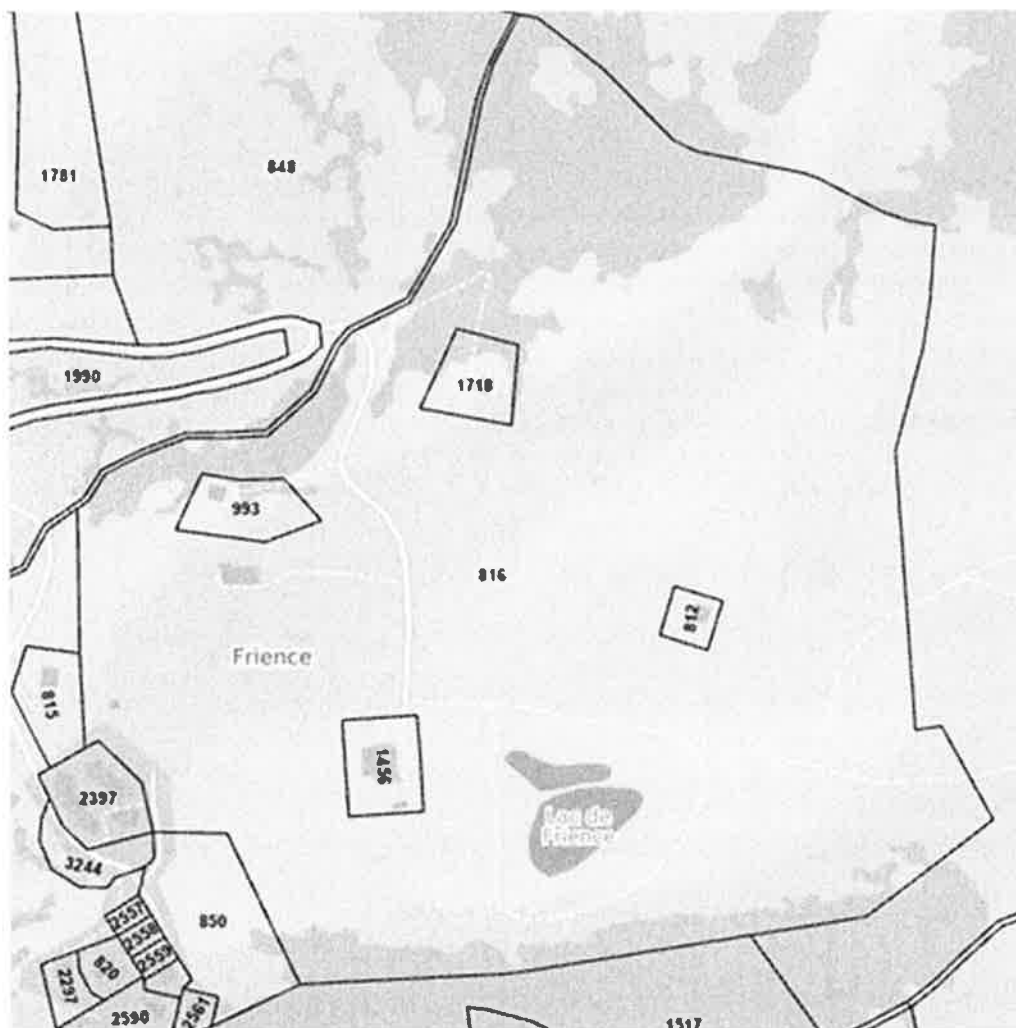
Même si l'initiative est reconnue comme conçue en termes généraux, son intitulé est très précisément détaillé selon le texte suivant :

L'initiative demande de maintenir le plateau de Frience (voir plan annexé) tel qu'il se présente actuellement, sans aucunes constructions supplémentaires (hôtel, parahôtellerie).

La commune a soumis à enquête publique en octobre 2024 un nouveau “Plan d’Affectation Tourisme” qui intègre une partie de la parcelle 816 et la parcelle 850 (zones de Frience) en zones constructibles pour de l’hôtellerie et parahôtellerie (15 LAT). **L’initiative demande de classer l’entier de la parcelle 816 ainsi que les parcelles 1795 (ferme-fromagerie), 1456, 993, 1718, 812 et 850 en zone 17 LAT, zone de verdure non constructible (1).** Sont exceptées la zone de sport d’hiver 18 LAT (pistes de ski et zone de pistes de ski) ainsi que la zone aire forestière 18 LAT (aire forestière) qui gardent leur classification selon le cadastre du 05.05.2025 annexé.

Ainsi, sur les parcelles susnommées, aucunes nouvelles constructions, notamment aucun nouvel hébergement ou infrastructure, définitif ou provisoire ne sera autorisé.

Le projet de la nouvelle télécabine n’est pas concerné par cette initiative.



L’article 17 LAT, zone de verdure non constructible est stipulé comme suit :

(1) Art. 17 LAT zones à protéger (loi cantonale sur l’aménagement du territoire)

1 Les zones à protéger comprennent :

- a. les cours d’eau, les lacs et leurs rives ;
 - b. les paysages d’une beauté particulière, d’un grand intérêt pour les sciences naturelles ou d’une grande valeur en tant qu’éléments du patrimoine culturel ;
 - c. les localités typiques, les lieux historiques, les monuments naturels ou culturels ;
 - d. les biotopes des animaux et des plantes dignes d’être protégés.
- 2 Au lieu de délimiter des zones à protéger, le droit cantonal peut prescrire d’autres mesures adéquates.

Cette initiative impacte non seulement des terrains propriétés de la Commune mais aussi des terrains privés de manière durable et nous allons tenter d’en définir les conséquences ci-après.

4.3 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

La Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) distingue les zones à bâtir et à non-bâtir de manière distincte. Les communes ont la compétence de légiférer, d'appliquer des règles et de délivrer des autorisations de construire uniquement dans les zones à bâtir. Toute demande hors zone à bâtir doit être soumise au service cantonal compétent, la commune ne pouvant que la préavisier.

Actuellement, le plateau de Frience est colloqué en zone sportive et récréative, considérée comme zone à bâtir. Un passage en zone de verdure non-construite selon art. 17 LAT aurait les conséquences suivantes :

- Une perte **irréversible** de compétence et de contrôle de la commune sur ce plateau,
- Une impossibilité d'y réaliser toute installation de loisir, piste, sentier, petit cabanon de service, etc..
- Le risque de ne plus pouvoir pérenniser et apporter des développements raisonnables aux installations déjà existantes (tapis-neige, lac) dans le futur, pour lesquelles des investissements conséquents ont été consentis.
- Le risque pour l'exploitation agricole elle-même de ne plus pouvoir se développer, aménager de petites constructions ou équipements puisque les terrains seront situés dans une zone à protéger et non une zone agricole.

5. POSITION DE LA MUNICIPALITE

L'initiative vise à bloquer définitivement toute possibilité d'usage sportif et récréatif et de loisirs, sur ce plateau de Frience. Si une telle affectation avait été effective antérieurement, aucun des équipements actuels n'aurait vu le jour, ni le lac, ni le tapis-neige et les pistes de luge, ni même la buvette d'accueil.

Elle est par ailleurs totalement contradictoire en affirmant ne pas s'opposer à une future station intermédiaire de télécabine. Pourquoi vouloir améliorer la desserte de ce site si le but est d'en empêcher tout développement de loisirs à long terme ?

Il nous paraît plus adéquat et respectueux pour les générations futures de fixer un cadre réglementaire bien détaillé sur le genre d'équipement de loisirs qui seraient encore tolérés plutôt qu'un blocage définitif. Ceci laisse une marge d'adaptation des infrastructures aux besoins sociétaux qui changent et évoluent constamment.

Lors des séances de conciliation avec les opposants des mises à l'enquête du PA Tourisme et de la modification du PPA des Hauts, il est apparu que les griefs principaux portaient sur le maintien de potentiels constructibles en hébergement touristique et sur le projet de luge sur rail.

Suite au traitement des oppositions, nous avons bien pris conscience de la sensibilité d'une partie des citoyens sur ces points et avons décidé de le prendre en considération en prévoyant deux enquêtes complémentaires pour les deux plans d'affectation concernés. Ces dossiers sont en consultation préalable au Canton et seront soumis à l'enquête publique au plus tôt, si possible avant la fin de l'année courante.

Ces modifications et l'entier du dossier devront être soumis au vote de votre Conseil communal qui sera dès lors appelé à se déterminer tant sur l'initiative que sur lesdits plans d'affectation.

Il appartient dorénavant au Conseil communal ou à son bureau d'assurer la coordination entre les deux procédures.

Les modifications apportées, déjà discutées avec la commission d'urbanisme, vont à notre avis largement dans le sens des opposants et prévoient :

A - Les deux zones d'hébergement touristique ont été supprimées, soit celle autour de l'étable et celle du Refuge de Frience. L'entier du plateau serait désormais affecté aux activités de tourisme et de loisirs 15 LAT-B uniquement. Selon l'intitulé suivant, notamment au point 3, nous pouvons voir que le texte est plus strict que dans la première enquête, prohibant notamment toute construction dédiée à l'hébergement:

1-La zone de tourisme et de loisirs 15 LAT-B est destinée à l'implantation d'équipements sportifs tels que piscine, tennis, terrains de jeux.

2 Toute construction est interdite dans cette zone à l'exception d'éventuelles installations en liaison avec les équipements sportifs (vestiaires, club-house), ainsi que les installations destinées à l'accueil et à l'information.

3 Les constructions existantes dans cette zone peuvent être maintenues ou transformées, pour autant que leur enveloppe soit conservée ; en cas de destruction, ces bâtiments peuvent être reconstruits, pour autant que leur gabarit initial soit respecté.
Toute nouvelle construction dédiée à l'hébergement est exclue, même en dépendance de constructions existantes.

4 Les stations pour les installations à câble peuvent être prévues sur ce secteur, en complément des équipements autorisés, sous réserve de son affectation dans le cadre d'un plan d'affectation des remontées à câble, soumis à une décision conforme à la procédure fédérale d'approbation des plans.

5 Les bosquets sont soumis aux lois forestières, fédérales et cantonales, ainsi qu'à la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites.

B -Les possibilités d'activité en amont du plateau seraient restreintes avec une collocation en zone d'activités et de tourisme A, laquelle autoriserait l'aménagement de remontées mécaniques, de pistes de ski et d'autres loisirs liés aux lieux mais exclurait la réalisation d'infrastructures lourdes comme une piste de luge sur rail. Une large surface, à l'Est, serait de surcroît affectée en zone alpestre.

Nous avons de ce fait jugé pertinent de condamner définitivement toute possibilité de construction hôtelière et/ou, immobilière dans ce secteur de Frience, comprenant la volonté exprimée des initiants de vouloir en conserver les valeurs paysagères.

Nous estimons par contre l'initiative beaucoup trop extrémiste dans ses velléités d'affecter ce plateau en zone protégée non-constructible, décision qui empêchera durablement tout usage récréatif alors que cet état de fait semble admis depuis plusieurs années et largement utilisé par les familles gryonaises. Les conditions stipulées dans le règlement des plans d'affectation à voter sont assez précises pour contenir cet usage à un niveau cohérent et respectueux des lieux.

N'oublions pas en dernier lieu qu'en cas d'acceptation de l'initiative, sa mise en œuvre réelle devrait suivre le processus ordinaire des plans d'affectation, avec examen préalable des services cantonaux et respect des réglementations de rang supérieur. Il ne peut être garanti que la mise en zone de verdure non-constructible 17 LAT soit admise telle quelle dans le sens où diverses

installations sont déjà existantes d'une part et du fait que le Plan directeur régional touristique prévoit déjà un usage récréatif d'autre part, à titre de cœur de station.

Privilégier le développement d'un tourisme de loisir familial, doux, 4 saisons tout en conservant les atouts naturels de notre environnement montagnard représente un enjeu de longue date pour nos Autorités gryonaises et repose sur un équilibre à trouver mais qui nous a, à ce jour, parfaitement réussi. Gryon conserve un noyau économique solide qui ne serait pas présent sans le tourisme. Le fait d'y trouver des emplois, des logements, une école, une garderie, bref une communauté bien vivante et prospère est principalement imputable à cette activité touristique que nous nous devons de rendre durable, tout en préservant nos paysages, ce que nous avons réalisé en renouvelant récemment la servitude de la réserve naturelle de Taveyanne avec l'association Pro Natura. Rappelons aussi que dans le cadre de la légalisation du PPA des Hauts, en 2007, le secteur de Cergnement a aussi été protégé de tout développement immobilier.

Dans la continuité de cette vision, nous recommandons dès lors le rejet de cette initiative trop extrême et demandons à votre conseil de s'en remettre aux projets soumis à l'enquête complémentaire de Plan Tourisme et de modification du PPA des Hauts pour l'avenir de ce site de Frience.

6. CONCLUSIONS

Au vu de ce qui précède, la Municipalité vous propose de prendre les décisions suivantes :

Le Conseil communal,

- vu le préavis no 10/2025,
- ouï le rapport de la commission chargée d'examiner cette affaire,
- considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

Décide

1. *de rejeter l'initiative populaire communale « Préserver Frience »*
2. *de charger la Municipalité de communiquer la décision du Conseil communal au comité d'initiative et de l'afficher au pilier public et, en cas de rejet de l'initiative par le Conseil, de soumettre dite initiative dans les six mois au corps électoral, accompagnée, cas échéant, d'une recommandation de rejet conformément à l'article 149, alinéa 2 LEDP.*

Nous vous prions de croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Conseillers, à l'assurance de nos sentiments distingués.

AU NOM DE LA MUNICIPALITÉ :

Le Syndic  La secrétaire 
P.-A. Burnier  E. Moreillon

Délégué municipal : M. Eric Chabloz