

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

à l'interpellation Jean-Michel Favez et consort sur la non-application de la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML)

RAPPEL

Le Grand Conseil a eu l'occasion ce printemps de prendre connaissance du rapport du Conseil d'Etat sur la mise en œuvre du Plan directeur des rives du lac Léman, de voter le crédit-cadre de 1'670'000 fr. en vue de financer la troisième phase de subventions cantonales en faveur des chemins riverains et de l'amélioration du bilan écologique des rives et enfin, de débattre et de se prononcer sur les rapports du Conseil d'Etat sur les postulats Freymond Cantone et Favez traitant l'un et l'autre de la même problématique.

Lors de ces débats, et particulièrement lors de la discussion finale, j'ai abordé la question semble-t-il très délicate du respect de la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML) et particulièrement de son article premier qui précise : "(...) il doit être laissé, le long de la rive et sur une largeur de 2 mètres, un espace libre de toute construction ou autre obstacle à la circulation (...)".

Or, il convient bien de constater sur le terrain une violation très fréquente de cet article. En effet, on peut constater sur le marchepied une prolifération de nombreux portails fermés à clé qui jalonnent nos rives. La réalité montre donc qu'année après année la situation empire, sans réaction sérieuse et crédible des autorités, et peut-être même avec leur complicité. En effet, si l'on en croit certaines sources, un service de l'Etat communiquerait même les coordonnées d'un serrurier fournissant les fermetures souhaitées aux propriétaires riverains qui en font la demande.

A la question plusieurs fois posée à Mme la Conseillère d'Etat J. de Quattro (que ce soit en séance de commission ou devant le plénum) de savoir pourquoi l'autorité ne faisait rien pour faire respecter cette loi, il n'a malheureusement jamais été possible d'obtenir la moindre réponse.

J'utilise donc la voie de l'interpellation pour obtenir cette réponse, ainsi qu'à certaines questions connexes :

- 1. Constatant que de nombreux obstacles sont érigés par des propriétaires riverains sur le marchepied qui longe les rives du lac Léman, en particulier des portails fermés à clé, le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur la légalité de tels obstacles.*
- 2. Au cas où le Conseil d'Etat estimerait ces obstacles conformes à la législation, comment peut-il l'expliquer en vertu de la teneur de l'article premier de la LML ?*
- 3. Si, comme il devrait le faire, le Conseil d'Etat estimait ces obstacles non conformes à la législation en vigueur, comment justifie-t-il cet état de fait et son manque de réaction aux nombreuses demandes, par exemple de l'Association Rives Publiques, pour que ces obstacles soient mis en conformité avec la LML ?*

4. *Existerait-il une délégation de compétence du Conseil d'Etat aux communes qui devraient alors faire appliquer la loi ? Si oui, et étant informé depuis longtemps du non-respect de la loi, comment se fait-il que le Conseil d'Etat n'intervienne pas pour mettre fin à ce laxisme ?*
5. *Le Conseil d'Etat peut-il infirmer le soupçon de complicité à la pause de portails munis de serrures et fermés à clé, par la fourniture de l'adresse d'un serrurier fournissant et installant ledit matériel ? S'il ne peut pas l'infirmer, comment le justifie-t-il ?*

Je remercie d'ores et déjà le Conseil d'Etat pour ses réponses, que j'espère complètes et apportées dans les meilleurs délais.

Montreux, le 16 juin 2014

(Signé) Jean-Michel Favez et 1 cosignataire

REPONSE

1 INTRODUCTION

En raison du fait que les questions posées ont toutes trait à la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML ; RSV.721.09), il convient en préambule de fixer le cadre légal.

La loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (ci-après : loi) traite de deux objets distincts.

Selon l'article 1er de la loi, sur tous les fonds riverains du lac Léman, des lacs de Neuchâtel et de Morat, des lacs de Joux et Brenet, et du lac de Bret, il doit être laissé, le long de la rive et sur une largeur de 2 mètres, un espace libre de toute construction ou autre obstacle à la circulation, pour le halage des barques et bateaux, le passage ou marchepied des bateliers et de leurs aides, soit pour tous autres besoins de la navigation ainsi que pour ceux de la pêche.

Cette disposition pose comme premier objet le "marchepied". Il s'agit d'un espace laissé libre à un cercle restreint de personnes. Il s'agit essentiellement de laisser cet espace libre afin que les navigateurs en détresse puissent accoster en tout temps et en toute condition. Il faut donc que cette bande de terre soit essentiellement accessible par le lac.

L'autre objet est traité par l'article 16, alinéa 2 de la loi. Il s'agit du "cheminement riverain". Ainsi, *des concessions pourront toutefois être octroyées pour l'établissement de ports, de jetées ou d'ouvrages de défense contre l'érosion, moyennant qu'un passage public soit réservé le long de la rive, et que la vue dès ce passage soit sauvegardée.*

Ce cheminement riverain s'établit sous forme de servitudes accordées en échange de concessions pour des ouvrages nautiques.

Cette disposition vise donc le passage public, qui peut être établi et concrétisé sur le terrain à partir du moment où les servitudes sont continues.

La loi sur le marchepied traite également de la question des clôtures.

Ainsi, selon l'article 10 de la loi, l'établissement de clôtures le long des lacs (...) est (...) subordonné à l'autorisation préalable du département, (...).

L'article 11, alinéa 1er de la loi dispose encore : *Les constructions ou clôtures qui, (...) seraient élevées en contravention aux articles précédents, seront démolies aux frais du propriétaire, par ordre de la commune territoriale agissant à la réquisition des ayants droit au passage ou d'office.*

La loi sur le marchepied est complétée par le règlement d'application de la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (RLML ; RSV.721.09.1 ; ci-après : règlement).

Ce règlement précise les mesures en matière de clôtures également.

Selon l'article 2 de celui-ci, sous l'intitulé "Clôtures sur le marchepied", *le Département des travaux publics peut autoriser le propriétaire riverain à poser, à la limite de sa propriété, sur l'espace asservi au marchepied, un portail sans serrure, muni d'un système de fermeture admis par le dit département (loquet, battant, etc.). (...)*

Sous l'intitulé "Clôtures sur les passages publics", l'article 3 dispose : *Exceptionnellement, le Département des travaux publics peut autoriser, aux mêmes conditions, la pose de portails semblables à ceux prévus à l'article 2 au travers des passages publics riverains.*

Selon l'article 4 de ce règlement, sous l'intitulé "Fermeture de passages publics et clôture de grèves", *le Département des travaux publics peut autoriser la fermeture de passages publics et la clôture de grèves, s'il s'agit de protéger contre l'intrusion certains établissements tels que bains publics, places sportives, etc., où le public est admis moyennant paiement d'une taxe d'entrée.*

Demeurent réservées les dispositions imposées par l'administration des douanes.

Le siège relatif à l'alinéa 2 de cet article 4 est dans la loi fédérale sur les douanes (RS.631.0) et l'ordonnance relative à la loi sur les douanes (OLD ; RS.631.01), qui fixe en effet les dispositions applicables aux eaux frontalières à un autre pays.

Selon l'article 27, alinéa 2 de la loi fédérale sur les douanes, *il est interdit d'élever des constructions et des clôtures à moins de 2 m de la ligne des douanes. Dans les endroits où le territoire suisse borde une eau frontière, il est interdit, sauf autorisation du Conseil fédéral, d'élever à moins de 2 m de la rive soit des clôtures entravant sensiblement l'exercice de la surveillance à la frontière, soit des bâtiments.*

En vertu de l'article 3 de l'ordonnance relative à la loi sur les douanes, *il incombe aux propriétaires des biens-fonds sis à proximité de la ligne des douanes de veiller à ce que leurs installations n'entravent en aucune façon la surveillance du trafic frontière.*

Ces dispositions concernent le lac Léman en raison du fait qu'il s'agit d'une eau frontière.

Le cadre législatif est posé. Le Conseil d'Etat répond donc aux questions de l'interpellation de la manière suivante.

2 REPONSES AUX QUESTIONS

1. Constatant que de nombreux obstacles sont érigés par des propriétaires riverains sur le marchepied qui longe les rives du lac Léman, en particulier des portails fermés à clé, le Conseil d'Etat est invité à renseigner le Grand Conseil sur la légalité de tels obstacles.

Il est indispensable de distinguer deux cas de figure.

Il existe d'une part le marchepied et d'autre part la servitude de passage public dont l'assiette coïncide, en principe, avec celle du marchepied.

Le marchepied, lorsqu'il n'est pas "doublé" sur le terrain d'une servitude de passage public, ne donne pas le droit d'accès au public sur la parcelle privée. Seules les personnes énoncées à l'article premier de la loi sur le marchepied disposent de ce droit. Or, l'article 10 de la loi permet au Département d'autoriser la pose de clôture, ce qui implique également la création de portail sans serrure en laissant l'accès au marchepied au cercle restreint des personnes autorisées.

De telles clôtures ne sont pas autorisées lorsqu'elles entravent un passage en faveur du public, établi sur la base d'une servitude au sens de l'article 16 de la loi sur le marchepied et pour autant que cette servitude soit raccordée de part et d'autre à un accès public, tel un chemin public, une plage ou des quais.

Il résulte de ce qui précède que les clôtures et les portails ne sont pas autorisés lorsqu'il existe une servitude de passage public entièrement accessible de part et d'autre.

2. *Au cas où le Conseil d'Etat estimerait ces obstacles conformes à la législation, comment peut-il l'expliquer en vertu de la teneur de l'article premier de la LML ?*

La réponse à cette question est intégrée dans la réponse à la première question ci-dessus.

3. *Si, comme il devrait le faire, le Conseil d'Etat estimait ces obstacles non conformes à la législation en vigueur, comment justifie-t-il cet état de fait et son manque de réaction aux nombreuses demandes, par exemple de l'Association Rives Publiques, pour que ces obstacles soient mis en conformité avec la LML ?*

Le Conseil d'Etat n'a pas à estimer que des obstacles sont conformes. Il applique la législation en la matière. Celle-ci est respectée.

Lorsqu'un fait est porté à la connaissance du Département du territoire et de l'environnement (DTE), chargé de l'application de la loi sur le marchepied, celui-ci intervient. Lors de ses interventions, les particuliers en situation illicite s'exécutent et suppriment le portail qui fait obstacle au public ou aux personnes légitimées à accéder au marchepied.

Dans deux cas, le particulier a recouru contre la décision du département.

Dans un premier cas (AC.2008.0065), le Service des eaux, sols et assainissement, alors compétent en la matière, a décidé le 21 septembre 2006 d'ordonner la suppression d'un portail sur le domaine public longeant la rive du lac à l'aval d'une parcelle de la commune de Gland, propriété d'une société immobilière. Cette décision a été partiellement admise en ce sens que le portail devait être supprimé, mais dans un délai que le Tribunal cantonal a accordé au particulier.

Dans un deuxième cas (AC.2013.0043), la Direction générale de l'environnement (DGE) a refusé de délivrer l'autorisation spéciale requise en raison du fait que le portail qui faisait l'objet de la demande était contraire à la loi sur le marchepied. Cette décision a été rendue le 15 avril 2013. Elle faisait suite à une décision de la commune de Gland qui ordonnait la destruction du portail illégalement construit au préalable.

Par arrêt du 30 juin 2014, le Tribunal cantonal, Cour de droit administratif et public, a rejeté les recours des propriétaires limitrophes et a confirmé la décision de la DGE et de la commune de Gland.

Ces deux décisions montrent à satisfaction que le département en charge de ce dossier intervient à chaque fois qu'une situation illicite lui est présentée. Il est donc faux d'affirmer que l'autorité cantonale n'applique pas la législation en la matière et n'intervient pas. La loi est appliquée. Les décisions contre des situations illicites sont prises dans tous les cas.

L'Association Rives Publiques a effectivement déposé de nombreuses demandes. La plupart d'entre elles ont fait l'objet de réponses circonstanciées de la part des services spécialisés. Cette association s'est vue refuser à une seule reprise la transmission de documents en raison d'un risque de collusion au sein d'une procédure pénale en cours.

Il n'y a ainsi pas d'absence de réaction de la part du Département ou de déficit d'informations.

4. *Existerait-il une délégation de compétence du Conseil d'Etat aux communes qui devraient alors faire appliquer la loi ? Si oui, et étant informé depuis longtemps du non-respect de la loi, comment se fait-il que le Conseil d'Etat n'intervienne pas pour mettre fin à ce laxisme ?*

L'article 11, alinéa 1er de la loi dispose que *les constructions ou clôtures qui, (...), seraient élevées en contravention aux articles précédents, seront démolies aux frais du propriétaire, par ordre de la commune territoriale (...).*

Comme le démontrent les arrêts cités sous la réponse à la question n° 3 ci-dessus, les communes interviennent lorsqu'elles sont confrontées à des situations illicites. Dans les deux cas, la commune est

intervenue et la situation contraire au droit a fait l'objet d'une procédure qui s'est conclue par une décision favorable à celle-ci et au département.

Il n'y a donc pas de laxisme en la matière. Le canton et les communes collaborent étroitement en cette matière.

Actuellement, des projets de cheminements sont en cours d'élaboration sur les communes de Gland et de La Tour-de-Peilz. Des groupes de travail ont été mis sur pied. Ils sont constitués de représentants des communes concernées et de membres des services spécialisés. Ainsi, le département soutient fermement et continuellement les communes qui démontrent leur volonté de créer le cheminement et de laisser les rives le plus largement ouvertes au public.

Ainsi, les communes sont responsables de faire supprimer les ouvrages contraires à la loi, en vertu de l'article 11, alinéa premier de celle-ci. Les communes le font avec l'appui de l'Etat. Elles sont également maîtres de la réalisation des cheminements publics, en vertu du plan directeur des rives (PDRL). Elles le font plus ou moins activement, mais toujours en coordination et avec l'appui de l'Etat.

5. Le Conseil d'Etat peut-il infirmer le soupçon de complicité à la pause de portails munis de serrures et fermés à clé, par la fourniture de l'adresse d'un serrurier fournissant et installant ledit matériel ? S'il ne peut pas l'infirmer, comment le justifie-t-il ?

Il n'y a pas de complicité. Aucun fait contraire au droit n'est avéré. Au demeurant, il faut bien constater qu'il serait surprenant de la part d'un service de l'Etat de donner un renseignement tel que celui-ci, alors que le particulier peut obtenir l'information dans une quelconque liste d'adresses et obtenir de la sorte les coordonnées d'un serrurier.

En revanche, il est vrai que ces informations sont transmises dans des cas particuliers. Ainsi, des fonds du bord du lac Léman peuvent être munis de portails et de clôtures. Ceux-ci peuvent empiéter sur le marchepied, également à des emplacements où existent des servitudes, qui devront permettre la réalisation du cheminement riverain, mais qui ne sont pas encore en continu.

Ces portails sont tolérés et font l'objet d'inscription de mention de précarité au Registre foncier.

Ces autorisations peuvent être retirées en tout temps par le Département sans que le propriétaire puisse prétendre à une indemnité quelconque. Il est spécifié dans ces actes de précarité qu'elles seront notamment retirées sans autre en cas d'ouverture effective du passage public riverain.

En vertu de l'article 4 du règlement cité ci-dessus, les représentants des douanes doivent pouvoir accéder au bord du lac. En autorisant la clôture en question, l'Etat doit laisser le passage ouvert à ces représentants en vertu de la loi y relative.

Comme le démontrent les dispositions mentionnées dans le préambule ci-dessus, les douaniers doivent pouvoir accéder à tout moment et en tout lieu à la zone frontalière limitrophe du lac. Ces cas de fermeture à clé ne sont autorisés par le Département que dans des situations particulières. Ils sont liés à des impératifs de sécurité en raison de la présence d'espace public, tel que des plages situées à proximité et à l'absence de liaison entre les servitudes de passage public.

Ainsi, les représentants des douanes ont demandé dans ces cas, que des cylindres d'un type particulier soient installés sur ces portails et ces clôtures. De la sorte, leurs services peuvent accéder à tout moment au bord du lac.

En raison des actes de précarité et du fait que ces cas particuliers ne concernent que des servitudes qui ne sont pas encore en continu, il n'y a pas de situations illicites. Il n'y a pas de complicité de la part de l'Etat. Le Département a appliqué, applique et appliquera la loi sur le marchepied.

3 CONCLUSION

Contrairement à ce qui est relevé dans l'interpellation, l'Etat agit et respecte toutes les dispositions légales en la matière. Il n'y a pas d'obstacles illicites. Il n'y a pas de portails illicites. Lorsqu'un fait est porté à la connaissance du département et le cas échéant de la commune, ces autorités interviennent. Il n'y a donc pas de laxisme et encore moins de complicité entre les particuliers et l'Etat.

Le Conseil d'Etat réaffirme que sa volonté a été et sera toujours d'ouvrir les rives de la manière la plus adéquate au public et dans le respect de la législation en la matière, mais aussi celui de la propriété privée des particuliers.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 octobre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean