

**RAPPORT MAJORITAIRE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :**

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

modifiant :

**la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML) ;
la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public
(LLC)**

et

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur les postulats :

**Jean-Michel Favez et consorts demandant que la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les
plans riverains (LML) soit modifiée afin de faciliter la réalisation des objectifs sur le Plan
directeur des rives vaudoises du Lac Léman (11/POS/290) ;**

**Fabienne Freymond Cantone et consorts demandant une définition plus restrictive des
constructions considérées comme constructions légères sur le domaine public du lac
(11/POS/292)**

1. PREAMBULE

La Commission s'est réunie le lundi 11 novembre 2013 à la salle de conférence 403 du DSE, Place du Château 1 à Lausanne. Elle était composée de Mmes les députées Sonya Butera, Gloria Capt, Fabienne Freymond Cantone ainsi que de MM. les députés Laurent Ballif (excusé), Alexis Bally, Dominique-Richard Bonny, Frédéric Borloz, Régis Courdesse, Olivier Epars, Jean-Michel Favez, Jacques Haldy, François Payot, Nicolas Rochat-Fernandez, Denis Rubattel, Jean-Marc Sordet, Maurice Treboux et Gérald Creteigny, confirmé dans son rôle de Président-rapporteur ainsi que Sylvie Chassot pour le secrétariat.

Ont également participé à cette séance, Madame la Conseillère d'Etat Jacqueline De Quattro (cheffe du DTE), Véronique Bovey Diagne (présidente sortante de la Commission interdépartementale du Plan directeur des rives du lac Léman) et MM. Pierre-Yves Bétrix (avocat juriste à la DGE) et Jean-François Jatton (adjoint au directeur général de la DGE).

2. PRESENTATION DE L'EMPL – POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Madame la Conseillère d'Etat propose à la commission une présentation par ses services des deux instruments juridiques actuels qui réglementent la mise en place de cheminements riverains, soit la loi sur le marchepied et le Plan directeur.

La loi sur le marchepied prévoit l'ouverture à un certain nombre de personnes dont les pêcheurs et les navigateurs en détresse d'une bande de deux mètres le long des rives qui doit rester, tant que faire se peut, libre et disponible pour un accès de par la terre ou le lac. S'agissant du cheminement public, il ne peut être obtenu que dans le cadre d'un octroi de concession qui permet la création de servitude. Tout bénéficiaire d'une concession se voit déjà automatiquement grevé d'une servitude légale qui va de part en part de sa parcelle. Est confirmée la dichotomie existant entre le bénéfice d'une concession et la servitude, cette dernière perdurant au-delà de la concession. L'ancienneté de la volonté politique de créer le cheminement riverain est relevée, le législateur de 1916 ayant déjà pensé à ce mécanisme d'échange entre concession et servitude. En l'état actuel des choses, les concessions ne sont délivrées que pour les ports, les enrochements et les jetées. Il n'y a formellement pas de renouvellement de concessions : chaque bénéficiaire, au terme de la durée de sa concession, doit procéder au renouvellement de cette dernière. La procédure est la même que pour la première demande.

S'agissant du Plan directeur des rives, le Plan directeur tel qu'adopté en 2000 par le Grand Conseil a voulu que les communes soient les initiatrices du cheminement. L'Etat de Vaud n'a donc aucun moyen de coercition face aux communes faute de quoi il violerait leur autonomie. S'agissant de la continuité du cheminement soulevé par APRIL, le législateur de 2000 s'est déjà penché sur la question, le Plan directeur des rives précisant que, dans la mesure du possible, le cheminement riverain doit être continu.

La Conseillère d'Etat rappelle que les deux postulats (Favez et Freymond Cantone) visent les mêmes objectifs, à savoir la restriction du nombre d'ouvrages sur le lac ainsi que la facilitation de la réalisation du cheminement riverain. Elle indique que, partant de ce constat, le Conseil d'Etat s'est efforcé de faire converger ces demandes en modifiant la loi sur le marchepied à l'art. 16 ainsi que la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau à l'art. 26. Ces nouvelles mesures permettraient d'élargir le champ des concessions aux ouvrages nautiques tels que les rails à bateau et les pontons, favorisant ainsi la création du chemin, et, d'autre part, diminuant les demandes relatives à ces installations.

La conseillère d'Etat estime que l'approche adoptée par le Conseil d'Etat est pragmatique au regard des difficultés financières et politiques auxquelles les projets de cheminement riverain font face, de la marge de manœuvre restreinte du canton et de la volonté politique de faciliter le cheminement public.

3. AUDITIONS

La commission a auditionné le 11 novembre 2013 deux associations intéressées par la problématique des cheminements riverains.

Association Rives publiques

Le président de l'association, Monsieur Victor von Wartburg est accompagné de Monsieur Victor Ruffy.

Le président de l'association mentionne les échecs successifs des plaintes déposées auprès des autorités par l'association depuis juillet 2003. Ces plaintes exigeaient l'ouverture des rives en application de la loi. Il détaille les exemples de deux propriétés, l'une à Versoix pour le canton de Genève et l'autre à Tannay pour le canton de Vaud. Dans ces deux cas, les autorités auraient réagi aux plaintes et infligé des amendes aux propriétaires de CHF 2000.- puis CHF 10'000.- avec des délais de 60 puis 10 jours assorties d'une menace d'hypothèque légale pour les frais dans les cas où le canton devait se charger de la démolition (finalement entreprise par le propriétaire). Le président explique que les propriétaires ont porté plainte contre l'association, ont fait recours contre l'ordre de démolition de la municipalité et ont ensuite mis à l'enquête une demande de permis de construire refusée par le canton, décision contre laquelle ils ont également fait recours. L'association participe à ce recours au tribunal cantonal et en espère la production de jurisprudence supplémentaire en faveur de l'ouverture des rives.

Le passage le long des rives est un principe de portée générale déclaré fondamental par le Tribunal fédéral. Est évoqué le système en cascade de la démocratie suisse et ses conséquences qui confie

généralement la mise en œuvre au canton, comme c'est le cas pour la gestion des rives du lac pour laquelle le canton de Vaud a élaboré un plan directeur. La volonté du Grand Conseil de déléguer, sous réserve de l'appui financier et technique du canton la compétence de réaliser les chemins riverains aux communes directement concernées est rappelée. L'importance pour l'entier de la population (et non pas seulement pour la commune) de la tâche est soulignée. Au regard de la portée générale de l'ouverture des rives, mais également des engagements pris face aux cantons, le président de l'association déplore que certaines communes puissent s'imaginer pouvoir ne pas agir. Le refus par certaines communes d'appliquer une loi datant de 1926 relève selon lui d'une grave entorse à la démocratie et au principe de subsidiarité (qui confère à l'autorité compétente la plus apte à remplir la tâche vis-à-vis de ses administrés le devoir d'agir).

Enfin, le président de l'association rappelle que le cheminement continu le long des rives a été défendu à travers les temps par trois chefs de département de couleurs politiques différentes dans le canton de Vaud¹ et souligne ainsi la volonté politique marquée selon un spectre très large, tant au niveau de la population que des leaders politiques.

Association des propriétaires riverains des lacs vaudois (APRIL)

L'association est représentée par M. Florian Chaudet.

Le représentant de l'association précise en préambule le double objectif statutaire de l'association APRIL, à savoir la défense des propriétaires riverains (propriétaires fonciers, pêcheurs, chantiers navals et divers autres types d'usager des rives) mais aussi la préservation des rives.

Il remet en cause la prépondérance de l'intérêt public à l'installation d'un cheminement riverain continu pour diverses raisons. Citons en particulier l'intérêt de la population pour d'autres lieux de promenade (montagnes, campagne, forêt, etc.), l'intérêt pour des aires de détente, ainsi que le temps moyen dévolu à cet exercice, n'excédant en général pas une heure.

Le système actuel faisant des communes les actrices premières de la décision d'implanter un cheminement est cohérent et pragmatique au regard de l'hétérogénéité du littoral. Une position jugée dogmatique, à savoir l'ouverture systématique des rives au public au détriment de toute considération pragmatique et de pondération des intérêts est problématique. Il est important de pouvoir faciliter l'accès aux rives, mais de le faire en moyennant des tracés qui, sur le plan pratique, soient judicieux et réalisables, conformément avec la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'aménagement du territoire.

Le représentant de l'association mentionne en outre les intérêts biologiques du littoral et l'antinomie entre afflux du public et préservation des zones biologiquement sensibles.

Il cite l'art. 86 de la loi vaudoise sur l'aménagement du territoire et les constructions et l'art. 4 de la loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites qui visent tous deux à limiter une dénaturation excessive des sites, comme la lourdeur des aménagements dans des lieux qui ne s'y prêtent pas ou les équipement de desserte (abris bus, parking), lourds et dispendieux.

En outre, l'ouverture facilitée d'un cheminement riverain continu, en supprimant deux enquêtes publiques (celle pour l'établissement du cheminement et la seconde pour l'expropriation) ferait fi de toute démarche participative et de planification, ce qui serait consternant sur le plan institutionnel.

Il estime par ailleurs que l'aspect des finances est trop peu discuté dans les débats publics qui se focalisent sur le principe des cheminements riverains, la lourdeur des implications financières n'étant constatée qu'après coup. Certaines communes ne seront pas en mesure de supporter les frais qu'engage la construction d'un cheminement riverain (pose de signalisation, entretien, éclairage, sécurité, évacuation des déchets).

Le représentant de l'association relève les difficultés techniques liées à l'installation d'un chemin riverain qui conduisent à devoir parfois choisir entre une construction lourde et une expropriation. Dans tous les cas, la réflexion autour de la légitimité financière est engagée.

¹ Marc-Henri Ravussin (UDC), Daniel Schmutz (SOC), Philippe Biéler (VERT)

Est jugée problématique la discrédance entre l'usager et le contribuable qu'induisent les mécanismes de financement actuels. La législation en vigueur prévoit pour les frais d'étude et les frais d'implantation du cheminement une contribution de 50% de la commune et de 50% du canton. S'agissant du financement par le contribuable de la commune, quid des personnes en provenance d'autres communes sur le cheminement ? De même, quid de la contribution cantonale égale entre le citoyen du pays d'En-Haut et celui des rives lémaniques ?

S'agissant du postulat Freymond Cantone, le représentant de l'association considère que ce dernier propose peu ou prou la même chose que le postulat Favez. S'agissant de la soumission au régime des concessions des ouvrages jusqu'alors qualifiés de légers, la proposition est selon lui incompatible avec la garantie de la propriété privée dans la mesure où il s'agit d'accorder, pour une période limitée dans le temps, ces concessions moyennant inscription d'une servitude de passage qui elle ne serait pas limitée dans le temps. Est relevée la dissymétrie et suggéré que la servitude devrait être elle aussi limitée dans le temps ou alors en rester au régime des autorisations précaires. L'association APRIL recommande le rejet des deux postulats mais propose la constitution d'une (ou plusieurs) commission(s) paritaire(s) regroupant toutes les tendances (APRIL, association des rives publiques, autorités municipales, autorité cantonale) pour l'examen du bien-fondé et de l'opportunité de la création de ces infrastructures en regard des intérêts évoqués plus haut.

4. DISCUSSION GENERALE

Plusieurs députés s'inquiètent de la manière dont la loi est appliquée, entre autre la LML, art.1, qui précise l'inconstructibilité du marchepied. Des images sont produites présentant des garages et rails à bateau. On évoque également les portails chaînés qui bloquent le passage. Interrogation également concernant la systématique de l'inscription des servitudes au registre foncier. Sur ce dernier point, si l'administration s'attache à inscrire les servitudes, la jurisprudence ne rend pas cette inscription obligatoire, à l'instar des hypothèques légales qui existent sans être obligatoirement inscrites.

Les dispositions prévues à l'art. 1 de la LML sont en principe respectées par l'administration depuis 1916. Toutefois la plupart de ces ouvrages ont été construits dans la première partie du siècle précédent, notamment pendant la guerre, période durant laquelle l'administration aurait pu se montrer plus laxiste. Un député relève que certaines de ces constructions sont récentes.

Il est important de distinguer deux cas de figure : celui où une installation est implantée sur le domaine public et celui où il s'agit de refaire, transformer ou aménager un ouvrage sur le fond même du propriétaire.

Dans le premier cas, l'Etat octroie une concession, soit un acte accordé à bien plaire au propriétaire puisque le domaine est géré par l'Etat. L'Etat peut discuter les conditions de cet octroi. En l'occurrence la loi précise bien que si l'on accorde un avantage à un particulier sur le domaine public, la contrepartie de cet avantage est l'octroi d'une servitude de passage public. Le système semble honnête.

Lorsqu'il s'agit de travaux sur le fond même du propriétaire la situation est toutefois différente. Sont concernés les lois et règlements sur l'aménagement du territoire et la police des constructions. Si les lois sont respectées, le propriétaire peut obtenir son permis sans que l'Etat n'ait à émettre des conditions qui ne seraient pas en lien avec le respect des règles relatives à l'aménagement du territoire.

Rappelons que dans la législation actuelle, les pontons, rails et lifts à bateaux ne sont pas concernés par le régime des concessions. C'est ce que propose de modifier cet EMPL.

La discussion s'étant focalisée sur la région lémanique, qu'en est-il dans les autres régions du canton, par exemple autour du lac de Neuchâtel et de celui de la Vallée de Joux, où des cheminements ont été installés en bordure de roselières et de zones humides ? La protection de l'environnement semble manifestement compatible avec l'ouverture d'un passage pour le public. Le département indique qu'autour du lac de Neuchâtel, l'Etat est propriétaire de la bande riveraine sur de grands tronçons et la gestion de cette zone est donc largement facilitée.

On s'interroge sur les récentes modifications de la loi fédérale sur la protection des eaux et de son ordonnance qui instaurent un espace inconstructible en bordure des lacs et des cours d'eau et sur la manière dont ces modifications vont être mises en œuvre. Le département mentionne la constitution d'un groupe de travail qui planche actuellement sur la modification de l'ordonnance sur la protection des eaux. Ses travaux devraient être terminés dans le courant de l'année à venir.

La conseillère d'Etat indique qu'elle en saura plus sur le calendrier suite à sa rencontre avec la cheffe du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication ainsi qu'avec la Commission fédérale de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE) pour des questions de protection des eaux justement. Le traitement des concessions à leur échéance induit de nombreuses questions : durée de ces concessions ? Dans quel délai sont-elles renouvelées ? Connait-on des retards importants ? Comment les contrôles, sont-ils effectués ?

La réponse du Conseil d'Etat renseigne sur le nombre de concessions délivrées ayant donné lieu à la création de servitudes. Aucune statistique n'a été faite sur les termes des concessions et le début des nouvelles procédures. C'est le propriétaire qui est chargé de faire la demande d'une nouvelle mise à l'enquête. Néanmoins, le service des eaux bénéficie sur le terrain de la présence de chefs de secteurs chargés de repérer les concessions parvenues à terme et requérant du propriétaire une nouvelle mise à l'enquête.

La durée maximale d'une concession est de huitante ans pour une concession publique, cinquante ans pour les communes et trente ans pour les privés. Ces concessions sont au nombre de 333. Si l'on y ajoute les autorisations à bien plaie pour des équipements divers, ce sont plus de 3'000 objets qui sont sujets chaque année au prélèvement d'une taxe. Il y a donc bien un fichier qui liste l'ensemble des bénéficiaires.

Toutefois, il existe des cas de changements de propriétaires dont le service n'est pas informé. De même, le service n'investigue pas de manière systématique sur les équipements de chaque construction lors de changement de propriétaire. Plusieurs députés sont étonnés de cette manière de procéder et évoquent un certain dysfonctionnement. Un député-syndic déclare pour sa part que les communes ne sont pas automatiquement informées des changements de propriétaires, mais que par contre les indications sur les renouvellements de concession sont transmises dans les délais. La pratique actuelle laisse en effet l'initiative au nouveau propriétaire de s'enquérir de son droit d'usage (ou non) de l'installation dont est nanti sa nouvelle propriété.

Cependant, le service des eaux n'étant pas directement concerné, il ne reçoit pas ces informations foncières. Comme ces concessions font l'objet de taxes, c'est au moment de percevoir ces taxes que le service est informé du changement de propriétaire et qu'il demande une nouvelle procédure. Le nombre de cas est d'environ cinq par année. Un député estime que, au vu de la difficulté d'obtenir des informations relatives aux concessions expirées, une mention au registre foncier pourrait être envisagée, comme c'est le cas notamment pour les mentions cadastrales. A charge ensuite au notaire, au moment de la vente, d'attirer l'attention de l'acheteur sur le fait qu'il y a une mention inscrite au registre foncier. Enfin, le montant des taxes perçues peut également être un facteur déterminant. Si celui-ci est élevé, l'ancien propriétaire transmettra la facture au nouveau. Si celui-ci est par contre peu élevé, il passera peut-être dans les frais généraux.

A la question d'un député s'étonnant de voir fleurir un immeuble à chaque transfert de propriété, le département précise que lorsqu'une parcelle se divise en plusieurs parcelles individuelles on cherche à regrouper les pontons. Cependant, il semble, selon le service, qu'il s'agit là d'une compétence communale et, si la commune ne soutient pas cette vision, le service n'a aucune possibilité légale de la contraindre. On ne peut dès lors que regretter cette multiplication d'installations. Si l'octroi d'une concession reste un acte discrétionnaire de l'Etat et que ce dernier n'a aucune obligation légale d'accorder une concession, la marge de manœuvre est cependant réduite comme le rappelle un cas de jurisprudence où le tribunal a cassé une décision du service cantonal de retrait d'une autorisation à bien plaie pour un ponton en vue d'une renaturation du site.

5. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

Chapitre 7

Le postulant déclare ne pas être satisfait de la réponse du Conseil d'Etat sur le postulat Favez (11/POS/292). Considérant que la protection des zones fragiles est incluse dans les objectifs du Plan directeur et que le postulat en question demande justement de signifier clairement dans la loi sur le marchepied le lien avec les objectifs du Plan directeur des rives du lac, le député considère que la demande formulée dans le postulat 11/POS/292 est légitime et n'entre pas en contradiction avec les impératifs écologiques qu'il soutient par ailleurs. Il s'exprimera donc en faveur du rejet de la réponse du Conseil d'Etat.

Chapitre 8

S'agissant de la réponse du Conseil d'Etat sur la question du domaine public du lac, objet du postulat de Mme Freymond Cantone, la postulante se déclare satisfaite. Elle indique par ailleurs comprendre les arguments du Conseil d'Etat au sujet de la planification, à savoir le fait que le domaine est actuellement « en chantier ».

Chapitre 9

Une faute de frappe est relevée à la page 11, la référence au niveau du Plan Directeur Cantonal étant la fiche E25 et non pas la fiche E35.

6. VOTES

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Favez

Par 10 voix pour et 7 contre, le rapport du Conseil d'Etat est accepté par la commission.

Rapport du Conseil d'Etat au grand Conseil sur le postulat Freymond Cantone

Le rapport est accepté à l'unanimité par la commission.

EMPL modifiant la loi sur le marchepied

Art. 16

Par 16 voix pour et 1 abstention, l'art. est accepté.

A l'unanimité, la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur cet objet.

EMPL modifiant la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public

Art. 26

Par 16 voix pour et 1 abstention, l'art. est accepté.

A l'unanimité la commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur cet objet.

7. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE LOI

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de loi à l'unanimité des membres présents.

Gland, le 22 janvier 2014

Le rapporteur :
(signé) *Gérald Cretegny*