

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts aux Conseils d'Etat vaudois, genevois et valaisan : Pour engager une réflexion coordonnée pour une meilleure conciliation entre les activités et infrastructures nautiques et les milieux naturels du Lac Léman

1 INTRODUCTION

1.1 Rappel du postulat Fabienne Freymond Cantone

Le lac Léman existe depuis des millénaires. A ce titre, il a vu cohabiter sur ses rives bien des populations et cultures différentes, s'est vu entouré ou traversé par des frontières variables. Si le Traité de Turin du 16 mars 1816 a finalisé les frontières actuelles de partage des eaux du Léman, il va sans dire que faune, flore et humains n'y voient pas de barrière. Depuis la fin de la dernière guerre mondiale, et particulièrement ces dernières années, les liens entre les rives du Léman n'ont jamais été aussi nombreux : le tourisme, les loisirs, plus généralement l'urbanisation importante de l'arc lémanique, rendant notre lac soumis à des pressions de toutes sortes, toujours plus fortes.

Un énorme travail a été fait par nos diverses communautés sur la qualité des eaux au cours de ces 40 dernières années. Et il continue à être fait. Maintenant, en plus de ces questions hydrologiques, il s'agit de voir comment concilier la pratique d'activités de loisirs, de détente, avec la préservation des milieux naturels qui jalonnent le Léman, avec les besoins des pêcheurs, des consommateurs d'eau potable, des transporteurs... A ajouter que les activités riveraines, les constructions sur les rives, l'artificialisation de ces dernières, peuvent avoir des répercussions sur la qualité des eaux et du sol, et par là même sur l'ensemble des écosystèmes riverains[1]. Autre donnée qui complexifie les choses : l'arc lémanique attire une population toujours plus nombreuse, alors que la plupart des terrains privés le long du rivage réduisent les possibilités d'accès au lac : la pression sur les espaces publics est donc d'autant plus forte. Un colloque tenu à Lausanne le 18 juin dernier a permis de réunir toutes les parties prenantes, françaises et suisses, sur ces questions qui deviennent centrales aujourd'hui : Quels usages pour le Léman de demain ? Et quelle gouvernance pour le Léman demain ? En très bref, tous les acteurs, étatiques, communaux, scientifiques, associatifs, professionnels et gestionnaires de port, etc. présents, ont convenu qu'il devenait temps de construire ensemble une stratégie d'aménagement et de gestion des infrastructures et des activités nautiques lémaniques.

La Commission internationale pour la protection des eaux du Léman (CIPEL) a concrétisé, en 1963, la volonté des représentants des trois cantons suisses riverains du lac et des Départements de la Haute-Savoie et de l'Ain d'informer sur l'état du lac et les moyens de le préserver, à une époque où l'eutrophisation du lac était le problème majeur. Pour améliorer la situation, il devenait impératif de sensibiliser la population et les élus sur ces questions, afin que les acteurs prennent conscience et que des actions puissent être mises en place : construire de nouvelles stations d'épuration pour traiter le phosphore, raccorder les habitations aux réseaux, inciter les agriculteurs à modifier leurs pratiques

afin de limiter l'utilisation d'engrais phosphorés, etc. La question de la qualité des eaux n'est maintenant plus la seule question à régler ensemble. Ainsi, la CIPEL a organisé ce colloque du 18 juin, que l'on aimerait fondateur d'une volonté renouvelée et étendue de concertation et de mise en oeuvre de politiques publiques cohérentes et/ou harmonisées sur les divers territoires touchant au lac.

Pour illustrer les problèmes actuels : les rives du lac ont des rôles socio-économiques importants pour les riverains. Du point de vue des loisirs, divers usages du Léman peuvent être répertoriés, comme les activités nautiques de loisirs (navigation de plaisance, baignade, plongée, planche à voile, kite surf, ski nautique, stand up paddle, pédalo, aviron, pêche amateur, etc.), ou des besoins de mobilité pour le travail ou les loisirs, via des entreprises de transport comme la Compagnie Générale de Navigation (CGN), ou par des déplacements à l'aide de bateaux privés. Ces activités sont également des sources de revenus non-négligeables pour certains, notamment pour le tourisme, les clubs de sport ou les compagnies de transport. Elles nécessitent toutefois des infrastructures plus ou moins importantes sur la rive et sur l'eau : quais, bâtiments, pontons, bouées, plages, etc.

Outre les usages directs, le Léman et ses rives ont également un rôle majeur dans le paysage local. Emblèmes du territoire, le lac et ses rivages attirent résidents et touristes et participent au bien-être des riverains. Ils créent également un sentiment d'appartenance à la région au sein de la population, qui, en ce sens, souhaite y avoir accès autant que possible. De même, des sites historiques, comme les sites palafittiques — préhistoriques — font partie intégrante du patrimoine de la région. Bref, des conflits peuvent apparaître entre les usages, notamment entre les activités de loisirs et les activités économiques, pratiquées sur les mêmes espaces, comme avec la pêche professionnelle, le transport de personnes ou encore l'extraction et le transport de matériel — graviers, sable, etc. Les intérêts et besoins de ces activités doivent donc également être pris en considération lors de la gestion des activités nautiques de loisirs.

Comme on le constate, ces problématiques dépassent le territoire des communes, des cantons, et sont à envisager de manière globale. Là où se corsent les choses, c'est la gouvernance hétéroclite gouvernant la question des eaux et des rives du lac. Selon le canton, ou le pays, et le sujet, les compétences sont communales, cantonales, départementales, préfectorales ou nationales (cf. feuilles annexes). En sus de ces mille-feuilles de gouvernances, existent encore 4 autres organes institutionnels touchant au Léman, avec d'autres géométries territoriales :

- La **CIPEL**, organe intergouvernemental franco-suisse, contribue depuis 1963 à la coordination de la politique de l'eau à l'échelle du bassin versant lémanique, plus particulièrement entre les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie ainsi que les cantons de Vaud, du Valais et de Genève. Ses missions sont, entre autres : la surveillance de l'évolution de la qualité des eaux du Léman, du Rhône et de leurs affluents, la coordination de la politique de l'eau à l'échelle du bassin lémanique, des recommandations aux gouvernements contractants sur les mesures à prendre pour remédier à la pollution actuelle et prévenir toute pollution future et l'information à la population. Dès 2006, la Commission estime nécessaire de promouvoir par toutes voies possibles — réglementaire, contractuelle, incitative... — la protection et la valorisation des rives du Léman, en renforçant et mettant en valeur les sites existants ayant un fort intérêt biologique et de prendre en compte les mesures préconisées dans tous les projets attenants aux rives. La CIPEL a un secrétariat permanent de 4 personnes.*
- Le **Conseil du Lémana** pour but, selon l'article 4 de la Convention l'instituant et liant les cantons de Vaud, Genève, Valais, les Départements de l'Ain et de la Haute-Savoie, de favoriser*

la coopération transfrontalière entre les parties contractantes dans ses aspects économiques, sociaux, culturels, écologiques, infrastructurels et autres. Et dans le cadre de ces activités, d'encourager le développement et l'aménagement concertés et convergents du bassin lémanique, compte tenu de ses spécificités propres[2]. Si l'on regarde ces activités liés au thème de l'environnement et de l'aménagement du territoire, force est de constater que la thématique soulevée par le colloque de Lausanne du 18 juin 2015 n'est pas du tout suivie par le Conseil du Léman[3]. Par ailleurs, le Conseil du Léman n'a aucun personnel dédié.

- *En sus il existe une Commission mixte instituée par l'Accord concernant la navigation sur le Léman liant la Confédération suisse, par son Conseil fédéral, et la République française, par son gouvernement. Quant au sujet spécifique de la pêche, il est aussi traité par une Commission consultative internationale pour la pêche dans le Léman, instituée par un Accord entre le Conseil fédéral et la République française concernant la pêche dans le Lac Léman, et un Concordat intercantonal côté suisse.*

On peut le constater maintenant : aucun de ces organes n'est habilité, ou n'a les moyens, de réfléchir et proposer une stratégie globale pour superviser, décider, expertiser et faire fonctionner des acteurs aux prises avec une matrice d'une grande complexité, touchant aux intérêts de l'environnement, du développement économique et démographique, et de la société demandeuse d'espaces de détente au bord et sur les lacs. Nous savons que le Lac de Constance, avec 3 pays, 4 cantons suisses et une pression urbanistique comparable à celle vécue sur l'arc lémanique, ou plus proche de nous le Lac de Neuchâtel avec 4 cantons riverains, sont arrivés à créer une gouvernance qui a permis de promulguer des réglementations uniques, voire prendre des décisions drastiques — par exemple, limitation des nombres de bateaux sur le Lac de Constance.

Instituer un système de gouvernance similaire pour le Lac Léman tient donc du possible, du nécessaire. Du côté français toutefois, il y a une réorganisation territoriale et institutionnelle en cours. Par exemple, cela ne sera pas avant plusieurs mois ou années que l'on saura quelle est l'autorité qui sera en charge des ports. Pour avancer sur cette thématique, qui devient d'actualité brûlante, nous proposons que les trois cantons suisses bordiers du Lac Léman entreprennent déjà les réflexions sur les questions ouvertes dans ce postulat. Une fois les Suisses bien coordonnés, les Français en sauront plus quant à leur nouvelle organisation territoriale et pourront rejoindre la réflexion et les travaux entrepris.

Ainsi, par la voie de ce postulat, nous avons l'honneur de demander que le gouvernement étudie le renforcement de la gouvernance qui permettra de faire face aux divers enjeux auxquels est et sera confronté le Lac Léman.

2 PRÉAMBULE

Le Léman offre un cadre paysager exceptionnel à tous les territoires qui le bordent. Il abrite en outre des milieux naturels de haute valeur nécessitant une préservation, propose un lieu d'échange encourageant le développement de lien social à travers de multiples activités de délasserment et permet plusieurs activités économiques comme la pêche professionnelle, le tourisme et le transport. Compte tenu de ses richesses et face à des usages du lac et de ses rives de plus en plus diverses, le canton de Vaud a été précurseur en adoptant en l'an 2000 un plan directeur des rives.

Depuis lors, la population vaudoise croît à un rythme soutenu. Ces dix dernières années, le canton a gagné en moyenne 11'700 habitants par an. Cette augmentation de la population participe à une demande toujours plus forte d'accès au lac et de développement d'infrastructures, alimentée également

par de nouvelles activités et augmentant ainsi la pression sur les milieux naturels. Les problématiques soulevées par le postulat sont donc partagées par le Conseil d'Etat. Il est également important de préciser que le Conseil d'Etat répond à ce postulat principalement sur l'aspect des rives, de l'accès au lac et des activités s'y déroulant. D'autres fonctions du Léman sont également à relever comme la fantastique réserve d'eau douce qu'il représente, par exemple comme ressource d'eau potable ou de réservoir thermique.

2.1 Actions déjà menées au sein du canton

Du point de vue législatif, un certain nombre de dispositions légales sont existantes à travers les lois fédérales et cantonales de l'aménagement du territoire, des eaux, de la protection de la nature et de la mobilité. Afin de coordonner ses différentes politiques publiques, un certain nombre d'outils et d'actions ont déjà été mis en place par le canton de Vaud (liste non exhaustive) :

- La mesure E25 – Rives de lacs du Plan directeur cantonal, qui donne mission au canton d'appliquer dans ce cas précis le plan directeur des rives du Lac Léman, de coordonner les domaines de sa compétence en ce qui concerne les secteurs riverains et le domaine public des eaux. Il fixe les compétences des différents services de l'administration vaudoise et les principes de coordination avec les régions, les communes et les cantons voisins.
- Un plan directeur des rives du lac Léman, approuvé par le Grand Conseil le 7 mars 2000, qui vise à préserver les paysages et milieux naturels du Lac Léman tout en assurant la coordination avec l'urbanisation, les activités nautiques, sportives et/ou touristiques. Il est composé d'un plan qui est contraignant et de deux autres cahiers composés de fiches de mesures et du programme d'action.
- Trois EMPD adoptés le 7 mars 2000, le 23 novembre 2007 et le 29 avril 2014 permettant de contribuer financièrement aux projets de cheminements de rives élaborés par les communes et de réaliser des mesures d'amélioration des milieux naturels.
- Un module de planification de la renaturation des rives de lacs est en cours de réalisation. Il a pour but de définir les priorités de renaturation et les types de mesures à prendre.
- L'attribution et la gestion de concessions du domaine public pour les installations destinées aux activités nautiques.
- Un règlement d'application concernant la navigation des kitesurfs sur les lacs vaudois qui a été mis en conformité avec la législation fédérale qui lève l'interdiction de cette pratique sur les plans d'eaux suisses.
- Le travail sur l'espace réservé aux eaux se poursuit. Ce travail permettra d'ici à fin 2018, d'inscrire dans les documents de planification l'espace réservé aux eaux le long des lacs comme demandé par la législation fédérale.
- Une information concernant les rives de lacs est en cours d'élaboration afin d'informer les personnes intéressées sur les notions de base des problématiques actuelles (chemin riverain, marchepied légal, clôture, portail, ...).

Outre les administrations cantonales et communales, plusieurs organismes ont des compétences liées au Léman. Le canton participe aux structures évoquées dans le postulat. Il convient de rajouter à celles-ci, la conférence des ports du Léman. Les cinq organismes décrits ci-dessous ne sont pas les seuls à avoir des compétences liées au Léman mais représentent les organismes les plus concernés par les aspects soulevés par ce postulat. Ceci montre bien le nombre important d'entités déjà actives sur le lac.

2.2 La Commission internationale pour la protection des eaux du Léman (CIPEL)

Instituée par une convention franco-suisse entre la Confédération et l'Etat français regroupant les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie ainsi que les cantons de Vaud, du Valais et de Genève, la Commission internationale pour la protection des eaux du Léman, contribue depuis 1963, comme son nom l'indique, à la protection des eaux du Léman contre la pollution.

Cet organe inter-gouvernemental a entamé des réflexions à l'occasion du colloque du 18 juin 2015, permettant d'aboutir en 2016 à une recommandation sur la conciliation entre l'environnement et les activités et infrastructures nautiques visant à renforcer le dialogue entre les parties prenantes pour une meilleure coordination à l'échelle du Léman et de ses rives. Un atelier participatif s'en est suivi sur ce thème le 22 novembre 2016. Il avait pour but de poursuivre la mise en réseau des diverses parties prenantes - communes et collectivités, services de l'État/Établissements publics, associations de protection de l'environnement ainsi que représentants des usagers. Les questions d'accès au Léman pour diverses activités et de gestion des places d'amarrage ont été discutées. Il en est notamment ressorti un attachement au lac partagé par tous, de forts enjeux et une demande en coopération et coordination.

Pour poursuivre le processus, la CIPEL propose deux pistes d'actions concrètes pour répondre aux problématiques soulevées par ce postulat et présentées en détails par la suite. Il faut cependant rappeler que la CIPEL ne possède pas de compétence décisionnelle, ses missions consistent en la surveillance de l'évolution de la qualité des eaux du Léman, à émettre des recommandations à l'intention des autorités compétentes et à informer la population.

2.3 Le Conseil du Léman

En application de la Convention – Cadre du Conseil de l'Europe, le Conseil du Léman fut créé le 19 février 1987 en tant qu'institution consultative visant à promouvoir les relations transfrontalières et initier des projets communs de coopération franco-suisse sur le Bassin lémanique.

Réunissant les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie ainsi que les cantons de Vaud, Valais et Genève, le Conseil du Léman est composé d'un comité et de quatre commissions se rencontrant 2 fois par an et couvrant les thématiques de l'économie, du tourisme, des populations frontalières, de la mobilité, de la jeunesse lémanique et culture, et de l'environnement. Un statut d'observateur est également prévu pour les Etats français et suisse tout comme la Région Auvergne Rhône-Alpes. Les missions du Conseil sont de favoriser l'émergence d'une identité lémanique forte, de renforcer la coopération dans les aspects précités et d'œuvrer au rapprochement des populations à tous les niveaux.

Les domaines d'activité du Conseil du Léman sont larges et chaque entité membre met à disposition des ressources en nature et en financement pour conduire les projets de cet organisme. En particulier, la Commission "de l'environnement lémanique" est informée depuis 2016 des problématiques soulevées par ce postulat et suit les développements du sujet lors de ses séances.

2.4 La Commission consultative internationale pour la pêche dans le Léman

La commission consultative internationale pour la pêche dans le Léman a vu le jour par l'Accord du 20 novembre 1980 entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française.

Les enjeux caractérisant la commission sont la gestion de la pêche et de sa pratique, l'exploitation durable de la ressource piscicole, la protection du poisson et de son habitat et finalement l'harmonisation des dispositions concernant l'exercice de la pêche au niveau binational. La commission est l'instance en charge de l'élaboration et l'application de la législation en matière de pêche.

Annuellement, la commission consultative internationale pour la pêche dans le Léman se réunit pour établir un bilan des activités piscicoles de l'année écoulée. Un rapport est alors disponible en ligne généralement sous la forme d'un communiqué de presse.

2.5 La Commission mixte de la navigation sur le Léman

La commission mixte de la navigation sur le Léman a été instituée par un accord conclu le 7 décembre 1976 entre le Conseil fédéral et le Gouvernement de la République française.

Cette commission a pour tâche de veiller à l'application de l'accord entré en vigueur le 1^{er} janvier 1979, de préparer si nécessaire des propositions visant à modifier le règlement, ainsi que de faciliter les rapports entre les autorités des parties contractantes chargées de l'exécution des prescriptions prévues dans l'accord et son règlement, et finalement de résoudre, dans la mesure du possible, les difficultés résultant de l'application de l'accord et du règlement à travers des propositions aux parties contractantes.

L'enjeu de la commission de la navigation est de délimiter les règlements des deux pays parties prenantes relativement aux constructions de bateaux et à la navigation. Par ailleurs, l'accord international établissant la commission comprend une clause d'arbitrage.

2.6 La Conférence des ports

Créée sur un modèle associatif, la conférence des ports se réunit chaque année depuis le 26 mai 2010, date de la première rencontre, pour échanger et partager entre gardes-port sur le Léman. L'objectif de cette conférence est de créer un réseau de personnes et de connaissances, de renforcer la coordination sur le Léman et de créer une dynamique visant à une rencontre régulière entre les responsables des ports. Reçus à chaque rencontre dans un port différent, les participants discutent et présentent différentes thématiques, telles que la gestion ou l'entretien des ports.

3 LES ENJEUX ACTUELS AUTOUR DU LÉMAN

3.1 Gestion des amarrages

La gestion des demandes de place d'amarrage est constatée comme difficile sur l'ensemble du Léman. Leur disponibilité représente un problème notamment car le renouvellement des places est minime. Selon les statistiques du canton de Vaud, le nombre total de bateaux immatriculés sur le Léman dans le canton de Vaud s'élevait à 7'706 en 2014. Il est cependant difficile d'estimer précisément la demande puisque chaque établissement portuaire tient sa propre liste d'attente. De plus, l'usage qui est fait des bateaux disposant d'une place d'amarrage n'est pas forcément connu. Les bateaux ventouses, ces bateaux ne sortant pas ou que de manière extrêmement rare sur le lac tout en occupant des emplacements fortement convoités, illustrent bien l'importance de cette notion. La situation actuelle restreint donc les chances d'obtenir un emplacement et soulève la question de l'inégalité des opportunités pour la navigation de plaisance. Cette dernière est par ailleurs également limitée par le manque de structures de partage ou location, de places visiteurs dans les ports ainsi que l'inadaptation des rampes de mise à l'eau.

D'un autre côté, l'accroissement du nombre de places d'amarrage pour répondre à la demande, s'oppose parfois à la préservation des rives. En effet, plusieurs impacts environnementaux sont observés, tels que l'artificialisation des rives, la modification des substrats et de la végétation lacustres, l'arasement des fonds par les chaînes ou encore la pollution de l'eau par des boues de curage, de l'antifouling et des détritiques variés. Sur le plan paysager, le canton de Vaud tient à la préservation des rives encore naturelles ou faiblement impactées par l'urbanisation, l'objectif étant de permettre à la population de mener et profiter d'activités nautiques tout en respectant et protégeant certaines zones de milieux naturels sensibles et/ou préservés.

L'objectif du canton de Vaud est de concilier la préservation des milieux naturels et du paysage tout en permettant de répondre dans une certaine mesure à la demande d'accès public au lac. Il suit ainsi les objectifs liants du Plan directeur des rives qui demandent de promouvoir l'extension des installations portuaires existantes et si nécessaire, d'envisager la création de nouvelles installations portuaires uniquement dans les secteurs urbanisés. Dans une vision d'optimisation, de regroupement mais aussi afin d'offrir quelques places supplémentaires, un certain nombre de projets de ports sont à l'étude sur les rives du canton de Vaud. On peut citer le projet de St-Prex en Coulet pour environ 300 places, la restructuration du port de Montreux pour environ 100 places supplémentaires, l'agrandissement du port de l'Ouchettaz à Villeneuve, ou encore une nouvelle infrastructure à Saint-Sulpice permettant de supprimer les places à l'embouchure de la Venoge et de permettre ainsi sa revitalisation. Un projet a récemment abouti avec la création d'une centaine de places à Rolle. Lors de l'évaluation des projets, les demandes d'installation sont refusées si le projet est localisé sur des rives jusqu'alors épargnées et sauvegardées ou possède un impact environnemental trop conséquent. Ces évaluations ont d'ailleurs été appuyées par plusieurs arrêts du tribunal cantonal qui ont confirmé les décisions de l'administration en refusant la construction de pontons privés (St-Sulpice, St-Prex, Paudex, Corseaux).

Parallèlement, une politique de gestion dynamique mettant en avant les usages associatifs ou économiques, tels que les clubs sportifs et associations nautiques ou encore la pêche professionnelle, est encouragée et permet de favoriser un usage "vivant" des ports. Dans la même direction, une mutualisation des places peut conduire à une optimisation de leur utilisation. Le partage d'un bateau entre plusieurs particuliers, ou l'incitation à la location sont deux exemples illustrant ce principe de mutualisation des places.

La réorganisation et l'optimisation des espaces d'amarrage existants doivent être réfléchies. La CIPEL va, dans ce sens, suggérer à la conférence des ports de lancer une étude débouchant sur une brochure des bonnes pratiques, tout en se tenant à disposition pour la mise au point de cette brochure. Cette dernière donnerait des pistes pour la gestion des ports, comme la limitation des corps morts en pleine eau en se basant sur des exemples concrets de gestion réussie, et la possibilité de relation intercommunale. A terme, la CIPEL aimerait voir se développer une meilleure organisation portuaire qui permettrait de libérer les embouchures des rivières, zone de protection de milieu naturel importante et d'une forte sensibilité. En fonction du résultat, ce guide pourrait également devenir une source d'information intéressante pour la révision du règlement des ports qui est transmis lors de l'octroi ou du renouvellement de concession portuaire.

3.2 Protection des sites naturels

Les nombreux usages du lac peuvent résulter en une pression sur les milieux naturels. Il apparaît donc nécessaire de définir et différencier clairement les rives portant un objectif de préservation naturelle de celles destinées au développement d'infrastructures.

Le réseau écologique cantonal (REC) et le réseau écologique lémanique, élaboré par la CIPEL pour tous les sites naturels autour du Léman, permettent d'identifier les zones prioritaires à protéger. Ces deux éléments mettent particulièrement en évidence l'importance des embouchures et des zones d'interface entre le milieu aquatique et terrestre. La priorisation entre développement ou préservation des rives doit donc faire l'objet d'une planification. A titre d'exemple, une révision de la délimitation du périmètre de l'Ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale (OROEM) des Crénées a été faite en 2015 et son balisage est actuellement à l'enquête afin de préserver au mieux sa richesse exceptionnelle. Les zones protégées pourraient également bénéficier d'accès orientés, en retrait ou réglementés, pour sensibiliser et éduquer les citoyens à l'environnement. La mise en place d'explications devrait également accompagner les mesures de protection.

Il convient cependant de rappeler que le développement des activités humaines n'est pas forcément en opposition avec la protection des sites naturels puisqu'il est possible de réorganiser plus efficacement les espaces déjà aménagés plutôt que de les étendre. Cette réorganisation peut alors permettre une cohabitation entre les différentes fonctions. De plus, la préservation des espaces naturels n'est pas forcément contradictoire avec une certaine fréquentation.

En ce sens, la CIPEL propose d'établir un diagnostic précis de chaque activité pratiquée sur le lac afin de clarifier la situation actuelle, encore mal connue, en termes d'impacts sur le milieu. Cette étude déboucherait sur un guide de bonnes pratiques, solution concrète et pragmatique, permettant d'assurer une bonne communication et d'informer les usagers sur les impacts environnementaux des activités nautiques. Elaboré par la CIPEL en collaboration avec les entités compétentes, ce guide regrouperait et analyserait les activités sur le lac et les infrastructures qui y sont associées.

3.3 Planification (renaturation et plan directeur des rives)

Une révision de la planification des rives est légitime au vu de l'obsolescence du plan directeur cantonal des rives vaudoises du Léman. En effet, ce dernier est entré en vigueur en l'an 2000, il y a 17 ans. Le Conseil d'Etat prévoit donc que cette problématique soit abordée et intégrée à la prochaine adaptation du plan directeur cantonal.

Parallèlement, plusieurs travaux sont actuellement en cours au sein de l'administration pour améliorer la planification des rives et du lac. À la réception du module fédéral sur la revitalisation des étendues d'eau compris dans l'aide à l'exécution "Renaturation des eaux", les premiers travaux ont été lancés au sein de la Direction générale de l'environnement.

La pratique de certaines activités demande qu'une réflexion soit conduite afin de permettre une cohabitation entre les diverses fonctions du lac. En particulier, un groupe de travail analyse le cas du kitesurf afin de prendre les décisions adéquates. Les activités évoluant, apparaissant et disparaissant au fil du temps et suivant les tendances, l'administration doit pouvoir rester souple dans cette gestion. Par exemple, une réflexion pourrait à l'avenir se justifier quant à la pratique du stand up paddle ou du jet-ski. En effet, la limitation de pratiquer cette dernière sur les eaux françaises a été levée par un jugement du tribunal administratif de Grenoble lu en audience publique le 30 mai 2017. Ce jugement a été suivi le 4 juillet 2017 par un arrêté préfectoral[4] de la Haute-Savoie instituant une zone de navigation des véhicules nautiques à moteurs, dans laquelle la circulation de ces véhicules est autorisée. La navigation est par ailleurs interdite hors de la zone définie et en dehors d'une plage horaire s'étendant de 10h00 à 18h00.

3.4 Accès au lac, chemin riverain et infrastructures

La question de l'accès aux rives et au lac représente un enjeu sensible qui touche les propriétaires riverains, le public et les associations de manière différente et parfois contradictoire. Trois termes sont souvent confondus et dont la méprise peut être à l'origine d'une bonne partie des incompréhensions : le marchepied, le chemin riverain ou accès aux rives et l'accès au lac.

Le marchepied est régi par une loi datant de 1926 qui prévoit de laisser un espace libre de 2 mètres le long de la rive des lacs du canton de Vaud. Cette bordure immédiate du lac doit être garantie pour permettre aux navigateurs en détresse d'accoster, aux douaniers de passer, aux pêcheurs de pêcher et historiquement pour permettre le halage des barques et bateaux et donc le passage des bateliers et de leurs aides. Ce sont des raisons sécuritaires, de pêche et anciennement utilitaires qui justifient ce marchepied. Cet espace n'est donc pas légalement garanti pour la plaisance et l'accès au public.

Le chemin riverain ou accès aux rives représente la mise en place d'un espace destiné au public pour parcourir les bords des lacs, en l'occurrence du Léman. Le plan directeur des rives définit les principes à respecter : continuité du chemin, en principe directement en rive, prioritairement entre les

équipements et les secteurs urbanisés. Son tracé y figure à titre directeur. La réalisation est de la compétence des communes qui peuvent demander un subventionnement pour la réalisation du cheminement. Le canton de Vaud désire conserver cette gestion communale du chemin riverain, sauf dans les cas où celui-ci est réalisé sur le domaine public des eaux, auquel cas les responsabilités reviennent au canton.

Finalement, l'accès au lac représente l'effort mené pour garantir à la population la possibilité de profiter du bien commun qu'est le Léman en lui assurant et développant des chemins d'accès et des espaces de détente au bord du lac, tels que des plages et des zones de baignade. A chaque opportunité, le canton de Vaud soutient l'amélioration de l'accès au lac pour la population lorsque cela intervient sur le domaine public des eaux et que cela ne s'oppose pas à des enjeux de préservations du milieu lacustre.

4 RÉPONSE À LA QUESTION DU POSTULAT : LA GOUVERNANCE SUR LE LÉMAN

Une forte coordination existe déjà depuis de nombreuses années et la gouvernance pour la gestion du Léman est de facto déjà en place à travers les divers organismes cités. Les actions déjà menées décrites au chapitre précédant démontrent que les enjeux actuels autour du Léman sont bien connus et font l'objet de mesures adéquates.

Avec une forte disparité en termes de longueur de rives et de caractéristiques territoriales, les intérêts des différents partenaires visés par le postulat sont divergents, ce qui est démontré par l'acceptation différente qu'a recueillie ce postulat dans les différents cantons. La proposition de postulat présentée par M. Gabriel Barillier a été rejetée par le Grand Conseil genevois. Les trois interventions en défaveur du postulat ont pointé le nombre plus que suffisant d'organismes déjà créés et que la gouvernance souhaitée était en fait déjà réalisée. Le canton du Valais, par le Grand Conseil valaisan lors de la séance du 11 novembre 2016, a également refusé le postulat déposé par Véronique Coppey et Nicole Carrupt (suppl.) sans vote. Les raisons, notamment soulevées par le Conseil d'Etat, sont similaires à celles du canton de Genève. En particulier, le Conseil d'Etat s'oppose à la création d'une nouvelle structure de gouvernance mais encourage une meilleure coordination et coopération entre les organismes déjà existants. La problématique soulevée par le postulat lie donc de multiples acteurs aux intérêts divers et ces éléments illustrent bien la complexité actuelle de la question posée.

La question de la gouvernance sur le Léman a été abordée lors de deux dernières séances de la Commission "Environnement lémanique" du Conseil du Léman. Ces deux réunions ont permis d'identifier et de partager les enjeux décrits précédemment, notamment grâce au travail mené par la CIPEL. Lors de la dernière séance, les membres de ladite commission du Conseil du Léman ont confirmé que de leur point de vue une nouvelle gouvernance n'était pas nécessaire. Toutefois, conscients que les enjeux autour du Léman évoluent rapidement, les membres ont défini que la commission pouvait prendre le rôle de plateforme d'échange afin de préserver au mieux les divers usages et fonctions du lac et garantir son accessibilité au service d'une population croissante. La Commission "Environnement lémanique" du Conseil du Léman sera ainsi informée à un rythme annuel des échanges conduits entre les cantons suisses, les départements français, les organes internationaux et autres institutions sur les différents enjeux concernant le Léman. Elle pourra ainsi faire le suivi de la problématique en question. Le Conseil du Léman prendra donc la fonction d'une plateforme d'information sur la thématique abordée par le postulat.

Du point de vue plus strictement vaudois, la coordination des politiques publiques liées au lac sera abordée dans le cadre de la prochaine révision du Plan directeur cantonal, en particulier de la fiche E25 – rives de lacs. Cette révision permettra d'actualiser cette fiche en fonction de l'évolution des enjeux du Léman et de l'intégration des nouveaux éléments.

[1]Seules 26% des rives du Léman sont naturelles, dont 3% encore sauvages. Hors 13% de prés semi-naturels et de cultures, environ 60% des berges et abords sont aménagés, enrochés, pavés, artificialisés.

[2]L'article 6 de cette même Convention précise les domaines d'activités du Conseil, soit :

- Transports et voies de communication,
- Production et transport d'énergie, économie hydraulique,
- Agriculture, économie agricole, montagnarde, forestière,
- Protection du milieu naturel, des lacs, cours d'eau, forêts, patrimoine,
- Protection et amélioration du cadre de vie,
- Urbanisme, équipement,
- Développement socio-économique, urbain et rural,
- Promotion industrielle, échanges technologiques,
- Promotion du tertiaire, du secteur touristique et du thermalisme,
- Formation professionnelle et recyclage, recherche scientifique,
- Équivalence et reconnaissance de diplômes,
- Culture et patrimoine culturel, échanges artistiques,
- Techniques modernes d'information et de communication,
- Santé, hôpitaux, unités de recherches,
- Population frontalière et questions sociales.

[3]En grosses lignes, ce sont les produits touristiques qui sont mis en valeur. Pour l'aménagement du territoire, la promotion d'un tour du Léman à vélo est seul mentionné.

[4]Arrêté n° DDT 2017-1319 portant avenant n°2 à l'arrêté n° DDT/STC/PLL/2015-0202 du 23 juin 2015 portant règlement particulier de police de la navigation sur le lac Léman. Préfet de la Haute-Savoie.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 octobre 2017.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean