



GRAND CONSEIL

Initiative - 21_INI_6 - Vassilis Venizelos et consorts - Pour un accès public aux rives des lacs vaudois

Texte déposé :

Au XIX^{ème} siècle, la promenade et la baignade deviennent des divertissements de plus en plus prisés. Ce développement génère les premières tensions entre usages privés et usages publics des rives des lacs. En 1913 déjà, une pétition demande au Grand Conseil de légiférer pour que "*le grand public puisse jouir des bords de l'eau et trajets librement sur les rives*".

C'est finalement en 1926 que la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML) est adoptée. La loi prévoit un passage le long des rives sur les fonds privés qui bordent le lac (art. 1 al. 1 LML) mais son accès est toutefois limité aux personnes qui exercent le halage des bateaux, aux bateliers et aux pêcheurs (art. 2 LML). Malgré plusieurs interventions parlementaires pour élargir le champ de la loi[1], la LML n'a pas connu d'évolution significative depuis 1926. Plusieurs propositions visant à renforcer la coordination intercantonale[2] ou destinées à restreindre les constructions sur le domaine public du lac[3] ont toutefois été acceptées par le parlement dans les années 2010.

En 1999, Philippe Biéler, Conseiller d'Etat en charge du Département des infrastructures décrivait le plan directeur des rives du lac Léman comme "un outil de référence pour la politique environnementale du canton". Adopté par le Grand Conseil en 2000, ce plan vise à offrir à terme un cheminement continu sur l'ensemble de la rive vaudoise de Noville à Mies et recense les zones naturelles sensibles du Léman, en délimitant de façon très fine les secteurs d'intervention de l'activité humaine[4]. S'agissant des autres lacs du canton, le Plan directeur intercantonal de la rive sud du lac de Neuchâtel et des rives du lac de Morat, le Plan directeur des rives du lac de Joux, ainsi que le nouveau Plan directeur des rives du lac Brenet définissent également des tracés de principe pour la création de chemins riverains. Seule la rive nord du lac de Neuchâtel ne fait l'objet d'aucun plan directeur des rives et ne dispose donc pas de tracé. Ces plans traduisent un principe fixé dans la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) du 22 juin 1979 qui dispose qu'"il convient [...] de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci" (art 3, al 2, let c).

Le plan directeur cantonal, dont la quatrième adaptation a récemment été adoptée par le Conseil d'Etat prévoit par ailleurs une fiche spécifique (E25 Rives des lacs) qui inscrit notamment comme objectif de « *Tenir libres les bords des lacs pour assurer le passage lié à la navigation, à la pêche et*

aux douanes ainsi que pour faciliter l'accès du public aux rives par des chemins de randonnée pédestre en tenant compte des enjeux de protection de la nature ». Il y est par ailleurs rappelé que le canton « coordonne, via la Commission des rives du lac, ses principaux domaines de compétence en ce qui concerne les secteurs riverains et le domaine public des eaux. Il adapte les instruments légaux y relatifs s'il y a lieu ». Or, cette commission des rives du lac, instituée en 1988 par le Conseil d'Etat, n'a semble-t-il plus siégé depuis 2015 et ne fait plus partie de la liste des commissions extraparlimentaires du Conseil d'Etat depuis le début de la présente législature, en contradiction avec le contenu du Plan directeur cantonal.

L'analyse du taux d'accessibilité des rives du lac Léman, nous offre un indicateur intéressant pour évaluer l'efficacité du dispositif mis en place. En 2000, le taux d'accessibilité des rives du lac Léman était très inégal selon les secteurs. Entre Villette et Noville (56%) ou entre Mies et Tolochenaz (26%) les efforts pour permettre un cheminement continu étaient encore importants. Entre Morges et Lutry on atteignait par contre un taux de 92%[\[5\]](#).

Deux décennies plus tard, malgré les bases légales existantes et la qualité des planifications mises en place, on doit reconnaître que le cheminement continu le long des rives est loin d'être une réalité.

En 2019, selon une recherche menée sur plusieurs lacs périalpins, l'accès aux rives est privatisé sur 43% de la rive suisse du lac Léman (57% côté genevois, et 38% côté vaudois)[\[6\]](#). La même étude précise que 51% de la partie du littoral lémanique est en mains privées (59% dans le canton de Genève et 47% dans le canton de Vaud).

Pourtant, l'opinion publique semble largement favorable à l'accès public aux rives. En 2010, l'initiative populaire « Pour un accès public aux rives du lac » a été soutenue par près de 55% des citoyens de la Tour-de-Peilz[\[7\]](#). En 2012, un plan d'affectation qui compromettrait la réalisation d'un sentier à Gland était refusé par 65% des citoyens.

Dans d'autres cantons comme Neuchâtel ou Berne, où il existe une volonté politique forte sur ce dossier, les taux d'accessibilité aux rives des lacs atteignent respectivement 80% et 72%. A Neuchâtel, les derniers kilomètres manquants seront prochainement aménagés suite à l'acceptation d'un crédit de 2,4 millions de francs par le Grand Conseil[\[8\]](#). Même si nous n'avons pas de chiffres à disposition, plusieurs tronçons du littoral vaudois du lac de Neuchâtel sont aussi inaccessibles aux promeneurs.

Il est évidemment difficile d'évaluer les raisons de ce retard pris dans le canton de Vaud. Si les aspects fonciers représentent évidemment un frein important à la mise en œuvre d'un cheminement continu, on ne peut s'empêcher de regretter le manque de courage politique sur ce dossier.

La volonté d'instaurer un accès public aux rives ne s'est pourtant pas estompée. Le besoin pour la population d'accéder à des espaces végétalisés et de fraîcheur a encore été exacerbé avec les épisodes

caniculaires vécus ces dernières années et qui vont assurément se produire de plus en plus fréquemment. Pour celles et ceux qui n'ont pas la chance de bénéficier de vacances en bord de mer ou de la terrasse ombragée d'une résidence secondaire, ces espaces, particulièrement propices à la détente et aux loisirs, sont précieux.

Les lacs ont aussi une importance primordiale pour la préservation de la biodiversité. Ils abritent de nombreuses espèces végétales et animales qui interagissent avec les zones environnantes. Comme le relevaient déjà les mesures prévues par le plan directeur des rives du Léman (2000), la mise en œuvre d'un cheminement continu doit évidemment tenir compte de ces qualités naturelles et paysagères. Il ne s'agit pas de développer "à tout prix" des "autoroutes à piétons" le long des rives du lac.

Mieux encore, dans certains cas, les mesures qui pourraient être déployées représentent une opportunité de développer des aménagements supplémentaires pour la faune et la flore. Ce serait l'occasion de revitaliser certaines rives qui sont loin d'être à l'état naturel ou de mettre en réseau des espaces naturels aujourd'hui cloisonnés.

La Confédération a d'ailleurs mis en place un programme de revitalisation des lacs pour répondre aux exigences de la législation sur la protection des eaux. Les cantons ont ainsi jusqu'à fin 2022 pour établir des plans stratégiques pour revitaliser les rives de leurs lacs. Des soutiens financiers sont prévus pour accompagner les actions envisagées par les cantons^[9].

Le débat sur l'accès aux rives des lacs est ouvert depuis plus d'un siècle. Les décisions successives prises par les autorités n'ont malheureusement pas permis d'atteindre les objectifs visés sur l'ensemble des rives vaudoises. Bien que la situation soit très inégale d'une rive à l'autre du canton, nous estimons nécessaire de donner une nouvelle impulsion à l'élan observé à la Tour-de-Peilz, à Gland ou plus récemment dans le canton de Neuchâtel.

Commentaires du nouvel article constitutionnel

Le nouvel article proposé vise à fixer un cadre clair en matière d'aménagement des rives. La proposition prévoit notamment l'inscription d'un chemin piétonnier continu sur toute la longueur des rives (al 1) et l'instauration d'un droit de recours pour les organisations qui doit permettre d'exercer un contrôle effectif sur la mise en œuvre de ce principe (al 4).

La protection de la nature et du paysage est reconnue comme un "intérêt public" qui doit évidemment intervenir dans la pesée des intérêts de façon "prépondérante" (al 1). Comme évoqué plus haut, l'aménagement de cheminements doit non seulement proposer des tracés compatibles avec cet intérêt, mais aussi représenter une opportunité d'améliorer les qualités naturelles des secteurs concernés.

Il s'agira de procéder dans chaque situation à une pesée des intérêts, le chemin de rive devrait aller de pair, dans toute la mesure du possible, d'une part avec la renaturation des rives, et d'autre part avec l'accessibilité pour les personnes handicapées, en utilisant par exemple des revêtements stabilisés ou des passerelles en bois.

S'agissant de la largeur du chemin, nous nous appuyons sur la jurisprudence rendue par le Tribunal cantonal vaudois dans un arrêt du 17 janvier 2012 (AC.2010.0203) : « *porter la largeur de la servitude de passage public à 2 m répond (...) à des motifs évidents de sécurité. Le Tribunal a ainsi pu constater lors de l'inspection locale qu'une largeur de 90 cm est insuffisante; elle ne permet pas à des piétons, qui se promèneraient notamment avec une poussette ou en chaise roulante, de croiser d'autres promeneurs. Une largeur de 2 m se justifie d'autant plus que le passage public dont il est question se trouve, par définition, au bord du lac et qu'elle permet ainsi d'éviter que quelqu'un ne tombe à l'eau. Une telle largeur correspond d'ailleurs à celle prévue par d'autres types de marchepied, tel celui de l'art. 1 LML, de même qu'à celle des servitudes de passage public figurant sur les plans riverains.* »

Enfin, les dispositions transitoires fixent des échéances pour que les mesures de mise en œuvre soient déployées dans des délais acceptables (deux ans pour la loi d'application et deux ans pour l'adoption des plans d'affectation modifiés) et prévoit, dans cet intervalle un moratoire sur les installations ou aménagements qui pourraient compromettre l'atteinte des objectifs fixés par l'article constitutionnel.

Le texte

Nouvel art. 57bis Cst. VD

¹ *Les rives des lacs sont librement accessibles aux piétons sur une largeur de deux mètres, à compter de la ligne des hautes eaux ou de la berge aménagée. Un chemin piétonnier est aménagé en continu sur toute la longueur des rives, sauf intérêt public prépondérant lié à la protection de la nature et du paysage; en tous les cas, la renaturation des rives est favorisée conjointement à l'aménagement d'un cheminement piétonnier.*

² *Dans cet espace de deux mètres, seuls sont autorisés les aménagements lacustres qui ne compromettent pas la réalisation du cheminement piétonnier et qui sont proportionnés aux besoins, de même que les mesures de renaturation.*

³ *La loi peut prévoir des dérogations lorsqu'un intérêt public prépondérant le commande.*

⁴ *La loi prévoit des mesures appropriées pour la mise en oeuvre du présent article et des sanctions en cas de violation par un particulier ou une collectivité des dispositions qui précèdent; les associations d'importance nationale ou cantonale poursuivant un intérêt public en matière d'environnement, d'aménagement du territoire, de protection de la nature et des sites ou d'accès aux rives disposent de la qualité pour recourir pour faire respecter le présent article et ses dispositions d'exécution.*

Dispositions transitoires

La loi d'application est adoptée dans un délai de deux ans après l'acceptation de l'initiative.

Les plans d'affectation seront modifiés dans un délai de deux ans suivant l'adoption de la loi d'application.

Les constructions ou installations qui compromettent de manière importante la réalisation des objectifs de l'art. 57bis seront supprimées par les propriétaires. A défaut d'exécution dans un délai de 2 ans suivant l'adoption de la loi d'application, l'autorité compétente prendra toute mesure utile pour atteindre cet objectif, sauf si un intérêt public prépondérant s'y oppose. Si l'autorité compétente n'entreprend aucune mesure, l'Etat agit par substitution.

Tant que la loi d'application n'aura pas été adoptée et tant que les plans d'affectation n'auront pas été révisés, aucune installation ou aménagement, même léger, ne pourra être autorisé dans un espace de 10 mètres à partir de la rive, sous réserve d'intérêts publics prépondérants de caractère urgent. De même, les modifications ou agrandissements des installations existantes sont entièrement proscrits.

[1] On relèvera notamment la motion du député Jean-Michel Favez 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 du Plan directeur des rives vaudoises du lac Léman (10_MOT_121). Bien que transformée en postulat, ce texte a été refusé le 6 mars 2012 par le Grand Conseil

[2] 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 (15_POS_151), accepté le 28.06.2016

[3] Postulat Fabienne Freymond Cantone et consorts demandant une définition plus restrictive des constructions considérées comme constructions légères sur le domaine public du lac (10_MOT_123), 20.03.2012

[4] Le projet initial prévoyait une réalisation par le Canton. Le Grand Conseil a modifié ce principe en transmettant la compétence cantonale aux communes

[5] Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre du Plan directeur des rives du lac Léman, juin 2013, p. 4

[6] NIKOLLI Alice, Accéder aux rives des lacs périalpins : un droit aux espaces publics au défi de la privatisation (Annecy, Bourget, Léman, Côme), Université Grenoble Alpes, 2019

[7] L'initiative demandait l'aménagement, d'un cheminement piétonnier sur les rives du lac entre le Bain des dames et la Plage de la Maladaire, ce qui offrira un cheminement continu entre Vevey et Villeneuve.

[8] Ce crédit a fait office de contre-projet à une initiative des Verts "Rives pour toutes et tous", déposée en 2016. Ce texte demandait "qu'un passage continu aménagé et entretenu de deux mètres de large au moins soit garanti le long des lacs neuchâtelois".

[9] L'octroi de subventions pour la planification cantonale des revitalisations ainsi que pour la planification et la mise en œuvre de projets concrets de revitalisation s'effectue dans le cadre des conventions-programmes entre la Confédération et les cantons.

Conclusion : Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

Cosignatures :

1. Alice Genoud (VER)
2. Andreas Wüthrich (VER)
3. Anne-Laure Métraux-Botteron (VER)
4. Anne-Sophie Betschart (SOC)
5. Cédric Echenard (SOC)
6. Cendrine Cachemaille (SOC)
7. Circé Barbezat-Fuchs (LIBRE)
8. Claude-Alain Gebhard (V'L)
9. David Raedler (VER)
10. Delphine Probst (SOC)
11. Didier Lohri (VER)
12. Elodie Lopez (EP)
13. Felix Stürner (VER)
14. Graziella Schaller (V'L)
15. Hadrien Buclin (EP)
16. Jean Tschopp (SOC)
17. Jérôme Christen (LIBRE)
18. Jessica Jaccoud (SOC)
19. Julien Eggenberger (SOC)
20. Léonard Studer (VER)
21. Nathalie Jaccard (VER)
22. Olivier Epars (VER)
23. Pierre Zwahlen (VER)
24. Raphaël Mahaim (VER)

25. Rebecca Joly (VER)
26. Sabine Glauser Krug (VER)
27. Séverine Evéquo (VER)
28. Valérie Induni (SOC)
29. Vincent Keller (EP)
30. Yves Paccaud (SOC)