

**RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

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

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie les 10 janvier 2022, 7 février 2022, 8 avril 2022 et 14 juin 2022, Salle du Romane, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes Christine Chevalley (remplacée par Jean-Rémy Chevalley le 14.06.2022), Graziella Schaller, de MM. Nicolas Bolay, Hadrien Buclin (excusé le 7.2.2022), Maurice Neyroud, David Raedler (remplacé par Yannick Maury le 14.06.2022), Eric Sonnay, Jean Tschopp, Vassilis Venizelos (remplacé par Pierre Wahlen le 14.06.2022), Pierre Volet (remplacé par Jean-Luc Bezençon le 14.06.2022), ainsi que de la soussignée Jessica Jaccoud, confirmée dans son rôle de présidente et rapporteuse.

Mme Béatrice Métraux (cheffe du DES), y était accompagnée de Mme Carine Chafik (juriste adjointe DGE) et de MM. Cornelis Neet (directeur général de la DGE, les 10.01.2022 et 7.02.2022), Guy Gilliland (chef de section domaine public des eaux DGE, sauf le 14.06.2022), Sébastien Beuchat (direction des ressources et du patrimoine naturels, le 8.04.2022) et Philippe Hohl (directeur de la Division ressources en eau et économie hydraulique, le 14.06.2022).

M. Jérôme Marcel, remplacé par Fabrice Lambelet le 8.04.2022, secrétaire de la commission, a suivi les travaux de la commission et établi les notes de séances.

2. POSITION DE L'INITIANT

Dans son intervention, l'initiant rappelle que la question de l'accessibilité du public aux rives a été débattue à de nombreuses reprises au Grand Conseil. Le débat est ouvert depuis plus d'un siècle. La Loi vaudoise sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML) a été adoptée en 1926. Le Canton de Vaud dispose également du Plan directeur des rives du Léman. Ces deux outils devraient en théorie permettre d'atteindre les objectifs visés par son initiative, à savoir renforcer l'accessibilité du public aux rives des lacs vaudois. Or, malgré ces décisions et outils nous avons un taux d'accessibilité loin d'être optimal sur l'ensemble des rives du Léman.

Les raisons de ce blocage relèvent de plusieurs problématiques et paramètres, reste que chaque fois que la population a eu à se prononcer sur cette question de l'accessibilité du public aux rives des lac, elle a voté en faveur de son renforcement. Il cite les exemples de la Tour-de-Peilz et de Gland.

Son initiative vise à donner une nouvelle impulsion pour permettre une réalisation concrète d'objectifs inscrits dans le droit fédéral et cantonal – mais qui ne sont pas suivis d'effets. Peut-être parce que l'on manque d'outils pour permettre leur réalisation. Il s'agit d'une initiative constitutionnelle car il souhaite que la population puisse s'exprimer sur cette thématique.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La cheffe du DES relève, comme l'initiant, qu'il s'agit d'un sujet ancien. L'accès public aux rives des lacs fait débat depuis plus d'un siècle dans notre canton. Le premier projet de LML date de 1917,

pour une entrée en vigueur en 1926. Dans les années 90, l'élaboration du Plan directeur des rives du Léman a proposé le tracé d'un cheminement piétonnier et continu sur toutes les rives vaudoises. Un document dont les principes ont été adoptés par le Grand Conseil le 7 mars 2000, qui a servi de base à trois EMPD destinés à disposer des crédits nécessaires à la réalisation de ce cheminement continu. En mars 2000, le premier EMPD de 1,2 millions dont Fr. 640'000.- de subventions ont été demandées par les communes. En novembre 2007, un second EMPD de 1,2 millions dont seulement Fr. 90'000.- de subventions ont été demandées par les communes. En mai 2014, le troisième EMPD toujours ouvert de 1,1 millions dont Fr. 320'000.- de subventions ont été demandées à ce jour par les communes. Elle cite enfin la révision du PDCn du 16 novembre 2010 avec pour objectif de « tenir libre les bords des lacs et faciliter au public l'accès aux rives » de même que l'obligation pour le canton de participer financièrement aux projets de cheminements le long des rives élaborés par les communes.

Force est de constater que ces politiques ont un succès relatif (Annexe 1).

A ce propos, La cheffe du DES confirme qu'il y a des plans directeurs de rives, notamment le Plan directeur intercantonal de la rive Sud du lac de Neuchâtel, approuvé par le CE le 28 mai 1982 ; le Plans directeur des rives du lac de Joux et du lac Brenet, approuvé par le CE le 30 août 1995 ; le Plan directeur des rives du la Léman, approuvé par le Grand Conseil le 7 mars 2000. La base légale existe bel et bien. Mais cette approbation ne pose qu'un principe, sans plans détaillés ni cheminements précis. C'est là que se situe la difficulté, d'où le fait que cette politique publique n'est pas très efficiente, notamment au bord du Léman, les communes étant chargées de les mettre en œuvre.

La cheffe du DES précise également qu'au Lac de Joux, un grand travail a été fait et le cheminement fonctionne bien.

Concernant la forme de l'initiative, elle rappelle que le Conseil d'Etat pourra proposer un contreprojet direct (de rang constitutionnel) ou indirect (de rang légal).

Afin de répondre à un député s'agissant des coûts de mise en œuvre de l'initiative si elle devait être adoptée, la cheffe du DES explique que cette évaluation est difficile à faire. Cependant, elle rappelle que seule une petite partie des moyens mis à dispositions par les décrets adoptés par le Grand Conseil ont été dépensés. Elle rappelle que le PDRL existe depuis plus de 20 ans. En 2003, sur 87.3 km de rives vaudoises du Léman, 45.3 Km de cheminement étaient ouvert au public (51.9%). Concernant le premier décret voté en 2007, des huit communes ayant annoncé des projets, seuls deux ont été réalisés ; pour le décret de 2014, des sept communes ayant annoncé un projet, seules deux ont été mises au bénéfice d'une aide financière. On constate selon la Conseillère d'Etat une claire difficulté pour les Communes à mettre en œuvre le PDRL. Pour cette mise en œuvre on dispose de trois outils : les concessions, le financement et l'expropriation. Le financement mis a disposition n'a que peu été utilisé ; les concessions ne permettent pas d'imposer de cautions lors de leur renouvellement ; l'expropriation n'est pas utilisée par les communes. Avec finalement une difficulté réelle de mise en œuvre des objectifs du PDCn et du PDRL, et de la législation fédérale.

Lors de la dernière séance de commission, le Directeur de la Division ressources en eau a eu l'occasion de présenter à la commission la Planification stratégique de revitalisation des rives lacustres et cheminement riverain. Le document sur lequel la présentation se fondait est annexé au présent rapport (annexe 3).

Sur la question du financement des revitalisations, le précité a pu indiquer qu'elles se font sur une base volontaire des communes et des riverains. L'aide financière est importante, notamment de la part de la Confédération, puisqu'on peut obtenir jusqu'à 80% de subventions fédérales pour les rivières, plus de 60% pour les rives des lacs. Le Canton finance une bonne partie également, le solde à charge des communes se montant à 5%.

4. AUDITIONS

La commission a procédé à l'audition de :

- L'Association pour la sauvegarde du Léman (ASL), représentée par Suzanne Mader-Feigenwinter, secrétaire générale, et Diane Maitre, biologiste, responsable de projet à l'ASL, ainsi qu'Hubert J. du Plessix, ornithologue et juriste, membre de l'ASL.
- L'Association pour la préservation des rives des lacs vaudois (APRIL), représentée par Florian Chaudet, président, et Jack Griffin, membre du comité.
- L'Association Rives publiques, représentée par son président et fondateur Victor Von Wartburg.
- L'Association « Le Chemin des Galets », représentée par son président et fondateur Henri-Daniel Champier.

Elle a également pris connaissance d'une note écrite de la mission permanente suisse auprès de l'ONU tout en renonçant à procéder à une audition formelle.

4.1. L'ASSOCIATION POUR LA SAUVEGARDE DU LÉMAN (ASL)

L'ASL a remis deux documents à la commission : un argumentaire concernant l'Initiative Venizelos et consorts - Pour un accès public aux rives des lacs vaudois (Annexe 2) ainsi que le n°104 de la revue Lémaniques, paru en juin 2017.

S. Mader-Feigenwinter explique que l'ASL est une association franco-suisse comme l'est le Léman, créée en 1980 ; l'ASL compte 4000 membres. Reconnue d'utilité publique et de référence scientifique, elle est à buts non lucratifs.

L'ASL travaille sur cette thématique depuis les années 2000. En 2017, un groupe de travail « accès aux rives » a été créé, dont les recommandations et conclusions sont parues dans le n°104 de la revue Lémaniques. Etant donné la vulnérabilité des rives et leur rôle primordial dans l'ensemble de l'écosystème lémanique, l'ASL estime que leur conservation est un objectif prioritaire. Il en va de l'équilibre écologique du Léman. Dès lors la position de l'ASL est la suivante :

- contre un chemin de rive continu ;
- pour l'amélioration de la valeur naturelle et paysagère de la zone littorale et la préservation de sa biodiversité ;
- contre toute atteinte à la fonctionnalité écologique de la rive ;
- pour des accès ponctuels améliorés à partir de pôles d'attraction (quais, ports, plages) ;
- contre tout passage dans les sites du réseau écologique lémanique (REL) ;
- contre tout passage dans les secteurs de rives à vocation naturelle prioritaire ;
- contre tout passage dans les dix-huit grands domaines recensés dans le Plan directeur des rives vaudoises du Léman (PDRL).

D. Maitre relève l'importance du littoral lacustre. Cette zone littorale permet la transition entre les écosystèmes terrestres et aquatiques. Une zone extrêmement dynamique qui varie selon les saisons et le niveau de l'eau, dont l'importance pour la biodiversité est très importante. C'est dans cette zone littorale que l'on dispose de la plus grande richesse d'espèces. Cela en fait une zone extrêmement vulnérable à la pression humaine : dès le moment que l'on artificialise ces rives, on altère ses fonctions écologiques, et diminue la biodiversité des sites concernées.

Le niveau du Léman n'évolue plus naturellement mais est régulé par le barrage du Seujet à Genève. Par ailleurs, il n'y a plus que 26% des rives du Léman qui sont naturelles. Dans ce contexte où les trois quarts des rives sont artificialisées, il est très important de préserver les rives naturelles. La

Commission internationale pour la protection des eaux du Léman (CIPEL) a défini quatre zones nodales : la Pointe à la Bise (Genève), le Golf de Coudrée (France) et le delta de la Dranse (France), la réserve des Grangettes (Vaud). Par ailleurs, le réseau écologique lémanique (REL) recense 61 sites de grande valeur biologique qu'il est très important de préserver, dont plus de la moitié sont sur territoire vaudois.

Dans le cadre d'une démarche en cours avec la commune de Bourg-en-Lavaux, une charte des rivages pour que les riverains du lac favorisent la biodiversité sur leur parcelle est en cours d'élaboration.

H. J. du Plessix aborde la question de l'accessibilité des rives vaudoises du Léman. Sur les 102 kilomètres de rives vaudoises du Léman, on dénombre 61 plages et 36 ports, soit en moyenne une plage tous les 1700 mètres. Pour l'ASL, cela constitue les pôles d'attractivité à partir desquels il s'agirait de développer des accès améliorés avant d'en créer de nouveaux. En effet, selon la CIPEL, 36% des plages du Léman sont sous équipées (absence de WC, douches, lieu de stockage, eau potable, parking, etc.)

Concernant l'initiative Venizelos, l'ASL se situe dans une logique de préservation de la fonctionnalité écologique des rives. Or, force est de constater que le texte déposé ne va pas dans ce sens : bien que l'argumentaire signale que la préservation passe avant le cheminement riverain, il est situé dans le titre III sous chapitre V « aménagement du territoire, énergie, transports et communication », au lieu du chapitre 4 « patrimoine et environnement ». Il s'agit d'une logique d'aménagement, contraire aux principes de l'ASL. Il y a par ailleurs une confusion en utilisant le terme d'« accès » alors que dans le Canton de Vaud la notion de « passage » a toujours prédominé, dans la LMP, dans la LAT. Il y a également une contradiction avec la position défendue par le Conseil d'Etat dans le PDRL : le passage le long des rives doit éviter les milieux naturels.

Le Canton de Vaud a une responsabilité particulière : douze secteurs à vocation naturelle prioritaire, plus de la moitié des sites du REL et trois réserves d'oiseaux d'eau d'importance nationale et internationale sont sur les rives vaudoises. Ces éléments spécifiques nécessitent une approche secteur de rive par secteur de rive. Alors que l'art. 57bis Cst-VD proposé par l'initiative instaure une approche globale, que l'on peine à comprendre car tous ces éléments figurent dans les documents de planification. De plus, l'argumentaire de cette initiative qui concerne l'ensemble des lacs vaudois se concentre sur le Léman. Or, l'accessibilité des autres lacs vaudois est bien supérieure à celle du Léman, et la problématique ne s'y pose pas.

4.2. L'ASSOCIATION POUR LA PRÉSERVATION DES RIVES DES LACS VAUDOIS (APRIL)

L'APRIL a remis un argumentaire concernant l'Initiative Venizelos et consorts - Pour un accès public aux rives des lacs vaudois (Annexe 3).

F. Chaudet explique que l'APRIL estime que le message porté par l'initiative est ambigu et ne résout rien. Le texte pourrait ne pas être applicable tel quel. Elle pourrait impacter de manière irréversible non seulement la physionomie de la rive, mais aussi sa fonctionnalité écologique. Sans distinction d'espaces et de lieux, sans analyse en pondération des intérêts en présence, section de rive par section de rive. Et en faisant fi de la préservation des habitats et de la tranquillité de la faune. Les lacs vaudois offrent au public de bonnes conditions d'accessibilité aux rives, puisque l'on recense environ cent points d'accès (plages et ports) sur la côte vaudoise du Léman. La tendance générale de l'aménagement du territoire (AT) consistant à optimiser les espaces de détente et de loisir existant, de le densifier, afin de préserver l'ensemble des milieux naturels riverains pour ces objectifs, plutôt que pour cette initiative qui sera un processus lourd, lequel débouchera ensuite sur une obligation potentielle du canton d'en assumer le coût économique. Pour un coût qu'on imagine colossal et en l'état actuel des choses indéterminable.

J. Griffin explique que l'intérêt de protection de la nature est partagé. L'APRIL reconnaît également l'intérêt du public d'accéder au lac. L'initiative concerne les lacs vaudois, alors que son argumentaire

ne concerne presque que le Léman. 38% des rives du Léman sont privatisées, ce qui signifie que 62% sont accessibles. La Commission internationale pour la protection des eaux du Léman (CIPAL) liste 31 sites sur les rives vaudoises à protéger dans le REL, ce qui représente 33 KM de rives. Le PDRL récence également nombre sites naturels sensibles. Si aux 62% de rives accessibles on ajoute ces 33 KM de rives protégées par le REL et le PDRL, il ne reste que 5 à 8 KM à rendre accessible. Il serait surprenant de mettre en œuvre un projet nécessitant tant de moyens pour un enjeu si faible, étant entendu que l'accès des rives des autres lacs vaudois est excellent. Pour l'APRIL il serait plus logique d'investir pour améliorer les installations des 60 plages existantes, lesquelles ne disposent pas toutes de toilettes, grill, lieux de stockage, etc. ainsi que leur accessibilité par les TP.

F. Chaudet met en exergue quelques questions juridiques posées par l'initiative Venizelos. L'accès des rives publiques doit-il figurer dans la Constitution vaudoise ? L'art. 3, al. 2 lett. c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire précise 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. » La fiche E25 du PDCn reprend cette disposition, ainsi que les plans directeurs des rives des différents lacs, lesquels effectuent section de rive par section de rive une analyse des enjeux en présence en terme paysager, de site, de nature, de faune, de flore.

Le nouvel art. 57bis Cst-VD semble porter des ambiguïtés essentielles : s'agit-il d'un simple passage le long des rives, l'initiative parlant d'un accès. S'agit-il d'un accès sans restriction autorisant toutes les activités, ou non ? Car l'impact serait autrement différent. Par ailleurs comment ce projet s'articule-t-il avec la pratique du DES en matière d'usage de concession pour usage d'eau qui ne parlent que de la notion de passage public (art. 16, al. 2 LMP) concernant la possibilité de concessions pour différentes installations sur la rive. Ce nouvel article 57bis semble être inapplicable, notamment du fait de la non prise en compte de certains intérêts public ou privés prépondérants, puisque le texte tel que présenté réserve les intérêts exclusifs de la nature et du paysage, sans évoquer les autres intérêts. Le fait d'être trop précis peut également être trompeur en donnant l'impression d'être potentiellement d'application immédiate, ce qui priverait le Grand Conseil de la mise en œuvre du principe de proportionnalité. Ce texte pourrait par ailleurs porter atteinte à des garanties constitutionnelles, en particulier l'art. 26 Cst-CH sur la garantie de la propriété et l'art 36 Cst-CH sur le principe de proportionnalité. Ce texte supprime enfin de manière définitive la compétence communale en matière de cheminement riverain, ce qui serait un changement de paradigme en la matière, l'autonomie communale étant consacrée à la page 66 du premier cahier du PDRL, et à l'art. 139, lettre d) Cst-VD qui précise que les communes disposent d'autonomie, en particulier dans l'aménagement local du territoire. Pour tous ces motifs, cette initiative inquiète l'APRIL, sans oublier des grands principes de l'AT comme celui de la coordination qui veut que tous les intérêts soient soupesés, ainsi que le droit fédéral reflété par la jurisprudence du TF qui s'est exprimé dans un premier arrêt en disant que les cheminements riverains publics doivent être implantés là où c'est judicieux et réalisable, et dans un autre arrêt a clairement exprimé l'idée que les enjeux environnementaux devaient prévaloir sur l'implantation d'un cheminement riverain. Il n'y a pas également en droit positif fédéral la possibilité d'évoquer des quotas de rives devant être accessibles, le TF estimant qu'il fait toujours effectuer une analyse qualitative face aux intérêts en présence. Ce que le PDRL fait via une analyse section de rive par section de rive.

A la question d'un député, F.Chaudet confirme que selon l'APRIL, le PDRL offre une approche pragmatique qui colle aux réalités locales, une approche différenciée et fine. En ce sens les compétences communales sont décisives, ces acteurs connaissant au mieux les spécificités locales. C'est la meilleure approche, une approche indifférenciée risquant de nuire à la finesse d'une prise en compte des situations secteur de rive par secteur de rive.

4.3. L'ASSOCIATION RIVES PUBLIQUES

L'association a été créée en 2003 par V. Von Wartburg et M. Victor Ruffy, ancien membre du Conseil national également président de la commission des Rives pendant plus de 10 ans, ce qui confère à ce dernier une grande connaissance du dossier, y compris du Plan directeur des Rives.

La position de Rives publiques n'est malheureusement pas très favorable aux agissements du Conseil d'Etat. L'association lutte depuis une vingtaine d'années en vain pour que l'autorité cantonale respecte les lois en vigueur. Le problème principal de l'association est qu'elle n'est pas reçue par les tribunaux pour déposer des recours quand bien même sa lutte contre la privatisation illicite des rives est nationale. En effet, seuls les voisins directs ou alors les personnes étant plus touchées que quiconque d'autre peuvent formuler une opposition.

Ceci est regrettable, car dans les cas où l'association peut recourir, les tribunaux sont en sa faveur. En 2015 par exemple, le Tribunal régional de Nyon a dans un premier temps condamné l'association pour ses actions coups de poing sur la Rive de Tannay. Suite à un recours déposé avec Maître Mahaim, le président de l'association a été entièrement acquitté et voici un extrait de ce jugement :

« [...] toutefois pour permettre l'exercice conforme de la servitude de passage dont est grevée sa parcelle et afin de respecter les dispositions légales en la matière (article 1 loi sur le marchepied) elle doit laisser le portail ouvert, ce qui n'était pas le cas, empêchant ainsi l'accès au lac et à la grève publique. Ce portail est toujours fermé à clé. De plus, il résulte des pièces du dossier que l'appelant a, à de multiples reprises, essayé par les voies légales et auprès de diverses autorités d'obtenir gain de cause, en vain toutefois. Ainsi le service des eaux et assainissement de l'Etat de Vaud et la commune de Tannay se sont constamment renvoyés la balle quant à leur compétence dans cette affaire. Par ailleurs, la commune a affirmé s'être préoccupée activement de la question du chemin de la petite rive à Tannay, être intervenu à maintes reprises auprès de l'Etat de Vaud afin qu'il se positionne clairement et le cas échéant agisse mais que celui-ci n'avait jamais répondu à satisfaction et qu'elle s'était finalement adressée au préfet pour éclaircir la situation. De plus, l'appelant et son association ont reçu l'appui tant de la commune que de la préfecture sans toutefois pouvoir obtenir la démolition des ouvrages illicites. En outre, l'appelant a également tenté d'agir par la voie judiciaire pour faire respecter ses droits. La justice a toutefois dénié à l'association, ainsi qu'à ses membres, la qualité pour recourir. Par ces conditions et au regard de l'ensemble des autorités auprès desquelles l'appelant s'est en vain adressé, on ne saurait lui reprocher de ne pas avoir entrepris de démarches judiciaires sérieuses en vue de faire respecter la loi. »

A la suite de ce jugement, l'association Rives publiques a estimé que la seule solution pour faire avancer sa cause était de faire en sorte que Rives publiques puisse être reconnue dans la Constitution vaudoise comme organisation ayant droit de recours afin d'exercer un contrôle effectif sur la mise en œuvre des principes d'aménagement des rives.

Autre cas d'abus : Rives publiques a reçu un courrier recommandé en fin d'année de la part de la cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité, courrier levant l'opposition de l'association au renouvellement d'une concession à côté de la plage de Mies. Ce renouvellement bafoue toute une série de droits. S'il avait été possible pour Rives publiques de faire recours, les tribunaux leur auraient certainement donné raison, ce qui n'aurait pas permis au Conseil d'Etat d'octroyer cette concession qui autorise la fermeture à clé d'un portail empêchant le cheminement au bord du lac. Cette propriété est par ailleurs en vente pour 49 millions selon une annonce trouvée sur internet.

Ce partant, l'initiative étudiée aujourd'hui par la commission est élémentaire. M. Von Wartburg signale pour terminer que l'association prépare depuis 2 ans une initiative populaire pour modifier la Constitution fédérale afin que Rives publiques y soit reconnue comme association ayant la qualité

pour recourir, mais aussi pour instituer un nouveau système de cadastration des rives afin qu'aucun terrain ne soit plus cadastré dans le lac.

A la question d'un député sur les dégâts sur la faune et sur les risques d'incivilité, M. Von Wartburg rappelle que la LML consacre déjà un espace de deux mètres de large qui doit être laissé libre, même si le texte précise malheureusement que l'utilisation de ces espaces est réservée à un cercle restreint de personnes.

L'article 664 du Code civil est pourtant clair à ce sujet : sauf preuve du contraire, les eaux publiques ne rentrent pas dans le domaine privé.

Grand amateur de nature, M. Von Wartburg possède une propriété en Engadine, région où les lacs ont des rives publiques, inconstructibles sur 50 mètres. Il considère que l'argument des déchets est ridicule au regard des déchets qui jonchent d'autres lieux publics comme le bord des routes par exemple, qui par ailleurs génèrent des milliers de blessés graves par année. Il estime en outre que le pourcentage de gens mal élevés est infime. Enfin, c'est le travail des communes de veiller à l'ordre public et ceci comprend également de s'assurer que la situation reste sous contrôle.

Il évoque le passage le long du lac de Morges à St-Sulpice en guise d'exemple : le passage est malheureusement souvent inférieur à 2 mètres, la surface pour la grande partie est naturelle, les vélos y sont interdits. Un îlot pour la nature, la faune et la flore y a été construit. Le projet a été soutenu par Pro Natura. Tout s'y passe très bien.

Les rives actuelles sont occupées à 75% par des pontons, des ports et des jetés, des équipements lourds qui ne permettent de facto pas d'échanges terre-eau. Rives publiques souhaite la renaturation des rives, combinées avec un passage public. Il est évident qu'une vraie réserve naturelle serait contournée. Il est cependant possible de créer des îles de nature, des remblais pour la faune lacustre, comme à Versoix. Où une rive naturelle absolument magnifique a été créée, les murs ont été supprimés, c'est un grand succès qui honore la bonne volonté des personnes ayant œuvré autour de ce projet, qui favorise la faune et la flore et qui démontre qu'avec de la volonté, c'est possible de le faire.

M. Von Wartburg précise à la demande d'un député que si la topographie ne permet pas un aménagement d'un chemin à coût raisonnable, alors une pesée des intérêts doit effectivement être faite. Il ajoute néanmoins que si des habitations ont pu être construites, c'est que généralement la topographie permettrait un aménagement des rives en faveur des piétons, de la faune, de la flore et de l'ordre.

4.4. L'ASSOCIATION « LE CHEMIN DES GALETS »

Les rives du Léman sont un système essentiel pour la vie aquatique. Le gel, le soleil et la pluie décrochent des rochers bruts de la montagne, ceux-ci sont transportés par l'eau de pluie jusqu'en plaine. Ce faisant, les roches tranchantes sont transformées en plusieurs matériaux : sable, gravier, limon, galets, chacun de ces matériaux favorisant la reproduction d'une espèce (les ombles dans les galets, les ablettes et les goujons dans le sable et le gravier, les feras dans les plus gros galets). Ces matériaux sont en principe distribués par l'énergie des vagues le long du littoral. Chaque tempête amène son lot de matériaux, sédentaire, nomade ou va et vient, ce qui entretient la grève ainsi nettoyée.

Le chemin des galets dont la fonction importante vient d'être démontrée a malheureusement disparue avec l'urbanisation des rives lémaniques. Quais, enrochements et embarcadères occupent le 70% de la circonférence du lac, 27% sont des rives semi naturelles, seuls 3% sont des rives naturelles.

S'agissant des grèves, elles sont essentielles au lac pour la reproduction des poissons et des oiseaux. Si ces endroits de reproduction ne sont plus suffisants, alors toutes les espèces viennent nicher au même endroit et se nuisent entre elles. Projection d'une image montrant des galets transportés par les vagues vers Rivaz. Ils s'amoncellent derrière un gros caillou ; une fois la hauteur critique atteinte, le tas s'effondre et ce faisant devient une omblière. Les grèves ont majoritairement disparu car aucune distance entre le bord du lac et les constructions n'a été pensée au moment de l'urbanisation.

Au moment du fondement de l'association, M. Charles Louis Rochat, ancien Conseiller d'Etat, avait souscrit au projet de régénération des grèves ensevelies en accordant son soutien par un subside d'environ 60% alloué aux Communes qui se prêteraient à de tels projets. Les Communes concernées sont Vevey, La Tour-de-Peilz, Montreux, Veytaux et Villeneuve. Les grèves environnant le château de Chillon avaient dans ce cadre été restaurées, permettant de faire revenir des ombles. L'action mériterait d'être renouvelée, la grève est à nouveau ensevelie.

A défaut de grèves suffisantes, les grandes propriétés privées permettent aux canards, aux cygnes et à la faune aquatique de venir nicher tranquillement.

A la demande d'une députée, M. Champier répond qu'il faudrait au minimum 5 à 10 mètres entre la grève et les passants. Il évoque des passerelles construites sur les enrochements près de Treytorrens : peu fréquenté, ce passage est parfois occupé par de jeunes gens qui y laissent des déchets. M. Champier estime que ce genre d'installations nuit à la faune aquatique.

À la suite de l'intervention d'une députée, M. Champier répond que la restauration d'une grève est subventionnée ; la commune s'en sort selon lui avec une facture finale à 10% du montant total. Il est cependant important de déposer les matériaux au bord et non pas à 20 – 30 mètres de fond comme il a pu l'observer à Montreux par exemple.

Par ailleurs, les matériaux doivent être ponctionnés à l'embouchure d'une rivière. Il déplore que ces matériaux soient souvent utilisés pour le béton plutôt que pour la revitalisation des rives alors que parfois les rochers pour la revitalisation des rives sont prélevés en montagne : cela ne fait pas de sens.

4.5. NOTE ÉCRITE DE LA MISSION PERMANENTE SUISSE AUPRÈS DE L'ONU

La note reçue est jointe au présent rapport (Annexe 4). A cet égard, l'initiant précise que les auteurs de l'initiative sont parfaitement conscients du conflit d'intérêt qui pourrait survenir avec les organisations internationales : il n'est dans l'intérêt de personne de les faire fuir, il s'agirait dès lors de prendre en compte l'intérêt prépondérant de ces dernières.

5. DISCUSSION GENERALE

La discussion générale sur l'initiative s'est tenue avant que la commission ne procède aux auditions.

Du côté de celles et ceux qui **saluent le dépôt de ce texte**, les arguments suivants sont avancés :

- L'initiative et les objectifs poursuivis répondent à *une attente et demande de la population* qui estime que les rives du lac doivent appartenir à toutes et tous et pas seulement à quelques propriétaires privés. Or l'appareil législatif actuel ne permet pas la réalisation de ce cheminement piéton.
- *La protection de la nature et de la biodiversité* est garantie, étant précisé que le texte de l'initiative précise que tout intérêt public prépondérant lié à la protection de la nature et du paysage est un motif d'exception à l'aménagement du chemin piétonnier.
- L'accessibilité aux rives dès lors doit être limitée uniquement lorsqu'il y a des *intérêts publics* à le faire, notamment en terme protection de la nature et de la faune, et non lorsqu'il existe des intérêts uniquement privés. L'initiative répond à cette volonté. A titre d'exemple, l'accessibilité aux rives dans le district de Nyon n'est que de 16% (Annexe 1). Ce taux n'est pas justifié par la protection de la faune ou de la flore, mais uniquement parce qu'il existe de nombreuses propriétés privées. De plus, ces propriétés ne sont pas bénéfiques pour la biodiversité, étant recouvertes de pelouses et de gazons. Le cheminement piétonnier ne portera pas atteinte à la protection de l'environnement et à la biodiversité, au contraire elle aidera à la mise en œuvre de ces intérêts publics.

- L'impossibilité, parfois technique, de créer un cheminement continu le long du Léman est intégré dans le texte de l'initiative qui prévoit des réserves au regard *d'autres intérêts prépondérants*. C'est une réflexion qui a déjà eu lieu puisque dans le plan directeur des rives du Léman figurent des secteurs à valeur paysagère ou environnementale importante qui doivent être contournés. Le texte proposé ne vise pas autre chose que la mise en œuvre de pesée d'intérêts qui ont déjà eu lieu. L'objectif n'est pas non plus de construire tout le long des rives ; il s'agit au contraire de revitaliser les rives du lac en conciliant l'accès du public.
- Les risques de *déprédations* sont très faibles, voire inexistantes. L'expérience faite ces dernières années sur les tronçons accessibles au public, comme entre Lausanne et Lutry, a démontré une bonne cohabitation entre les grandes propriétés et les promeneurs.
- Le droit doit être respecté. Les dispositions législatives actuelles auraient déjà dû permettre la création de ce cheminement piétonnier. Mais la pratique montre l'existence de blocages importants, de la part de privés, mais également de certaines communes qui n'entreprennent pas les démarches nécessaires pour faire avancer les dossiers en cas de désaccord avec les propriétaires privés. Il est donc essentiel de se doter d'une disposition constitutionnelle. Il s'agit d'une initiative bienveillante visant à accélérer la mise en œuvre de *principes existants dans le droit cantonal*.

Du côté de celles et ceux qui **ne sont pas favorables** au texte proposé, les arguments suivants sont annoncés :

- Les propriétaires privés des rives du lac doivent être respectés, à l'instar de ceux qui possèdent des forêts ou des vignes.
- Un accès trop facilité du public générerait des détériorations aux immenses propriétés privées.
- Le texte proposé par l'initiant risque d'empiéter sur la nature et la biodiversité par le passage des piétons. Ceux-ci risquent également de détériorer la nature à cause de leurs déchets.
- L'accès aux personnes à mobilité réduite ou aux poussettes nécessitera des infrastructures importantes (notamment largeur du sentier, bétonnage, éclairage, etc). Subsidièrement, un sentier de quelques dizaines de centimètres comme dans la région de Morges serait plus proportionné
- L'accès facilité à la baignade dans certaines zones pourrait nuire à la faune
- Dans certaines zones où se trouvent des enrochements, il est impossible de créer un chemin.
- Les communes doivent garder la main sur leur territoire. C'est à celles qui sont concernées de faire le boulot nécessaire. Même si les difficultés rencontrées par les communes afin de mettre en place un cheminement pour le public sont connues.
- Le PDRL tient sa force dans son approche secteur par secteur. L'adoption de l'initiative reviendra à rendre caduque le PDRL, ce qui serait regrettable.
- De manière générale, les accès publics au lac sont actuellement suffisants. Le Canton est assez étendu pour aller se promener à d'autres endroits.

Une fois les auditions effectuées, les arguments des uns et des autres n'ont pas grandement changé.

Une députée a questionné le Conseil d'Etat s'agissant de la Commission des rives, tout en constatant qu'elle ne siégeait apparemment plus.

Il lui est répondu que cette commission coordonnait des représentants techniques de trois services – à savoir DGMR, DGTL et DGE – et évaluait notamment les différents projets relatifs au développement des rives. Or, les bases légales telles qu'elles sont construites dans le canton de Vaud nécessitent que les différents services aient chacun une autorisation spéciale à délivrer, par exemple pour un nouveau ponton. Plutôt que d'avoir un système de coordination c'est bien la succession des

trois autorisations qui permettent effectivement un propriétaire de développer ces éléments. Les missions de base de cette commission n'ont ainsi pas disparu mais sont désormais effectuées de manière différente.

La coordination entre les différents services se fait dans le sens où il n'y a une seule porte d'entrée, entre autres, sur la question du domaine public qui est notamment réalisée par M. Guy Gilliland, de la DGE. Étant donné qu'une autorisation de construire passe par le biais de la Centrale des autorisations en matière de construction (CAMAC), dite autorisation est effectivement ventilée dans les différents services qui doivent ensuite respecter la légalité des aménagements.

La cheffe de département résume ce point en indiquant qu'il y a donc un examen dossier par dossier effectué par chaque département et service en question dès lors qu'une loi particulière est concernée. Cet examen produit une synthèse générale loi par loi et service par service. Par conséquent, si un seul service considère que sa loi n'est pas respectée, alors la décision ne sera pas positive.

Il faut cependant ajouter, pour celles et ceux **en faveur de ce texte**, les arguments suivants :

- L'alinéa 1 de l'initiative constitutionnelle identifie très clairement *les intérêts publics prépondérants* liés à la *protection de la nature et du paysage* à prendre en compte dans l'application du principe absolu d'un cheminement continu. Dans ce cadre, les zones identifiées dans le PDRL comme secteurs à éviter par un cheminement continu le long des rives seront respectées. L'initiative tient donc compte des préoccupations légitimes relatives à la sauvegarde de la biodiversité.
- Différents biotopes et sites naturels ont ainsi été identifiés et nécessitent des *mesures de protection* qui n'existent pas aujourd'hui. Dès lors, une révision de ce plan directeur permettrait d'offrir un cheminement continu le long des rives, qui souffrirait toutefois de certaines exceptions pour des raisons de protection de biotopes mais aussi pour des verrous fonciers qui sont trop difficiles à faire sauter.
- L'expérience du Canton en matière de *revitalisations* démontre qu'il est possible de créer des accès le long des rives. Le texte de l'initiative prévoit que lorsque des conditions particulières l'exigent, ce cheminement se déplace. Plusieurs décennies après que cette préoccupation a été portée, on n'arrive toujours pas à formaliser un cheminement le long des rives, lequel peut dans certains cas être en retrait de quelques mètres. On n'exige pas une autoroute à piéton sur la berge : le cheminement peut s'adapter aux conditions locales.
- L'objectif de l'initiative est *d'accélérer la mise en œuvre du PDRL*, et non le rendre caduque. Un texte de ce rang aurait le mérite de permettre à l'État de se substituer aux communes pour prendre des décisions difficiles pour elles faces à certains gros contribuables privés.

A contrario, celles et ceux **en défaveur de l'initiative** :

- Les associations entendues sont majoritairement de l'avis que la protection de la biodiversité doit l'emporter sur l'initiative. Il y a suffisamment de rives à aménager et à améliorer et il n'est pas nécessaire d'attaquer des zones naturelles
- Il n'est pas logique, dans un sens, de fermer des chemins forestiers et d'enlever des bateaux de la Venoge, au nom de la préservation de la biodiversité tout en voulant ouvrir de nouveaux passages dans les grands domaines au bord du lac.
- Il n'existe pas de volonté de créer des autoroutes à piéton, chaque secteur doit être approché pour lui-même et ce sont les communes qui ont la connaissance de la réalité et des enjeux locaux et qui doivent agir sur le terrain.

6. VOTE DE LA COMMISSION

Par six voix pour, cinq voix contre et aucune abstention, la commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération l'initiative et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Nicolas Bolay annonce un rapport de minorité.

Berolle, le 22 mars 2023

*La rapporteuse de la majorité
(Signé) Jessica Jaccoud*

Annexes :

1. *Éléments chiffrés et contextuels*, Direction générale de l'environnement
2. *Procédure d'expropriation*, Direction générale de l'environnement
3. *Planification stratégique de revitalisation des rives lacustres et cheminement riverain*, Direction générale de l'environnement
4. *Note à l'attention des membres de la commission parlementaire ad-hoc du Grand Conseil vaudois concernant l'Initiative Vassilis Venizelos et consorts – Pour un accès public aux rives des lacs vaudois*, Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève

Eléments chiffrés et contextuels

1. Eléments statistiques 2003

Une statistique établie en 2003 sur les rives du Léman, fait état d'un taux d'accessibilité aux rives du Léman par districts (ancienne répartition) :

• District d'Aigle	6.8 km de rives	6.8 Km de cheminement ouvert au public	(100%)
• District de Vevey	15.0 km de rives	10.7 Km de cheminement ouvert au public	(71%)
• District de Lavaux	10.8 km de rives	3.6 Km de cheminement ouvert au public	(34%)
• District de Lausanne	7.9 km de rives	7.9 Km de cheminement ouvert au public	(100%)
• District de Morges	19.4 km de rives	10.9 Km de cheminement ouvert au public	(56%)
• District de Rolle	9.6 km de rives	2.6 Km de cheminement ouvert au public	(28%)
• District de Nyon	17.8 km de rives	2.8 Km de cheminement ouvert au public	(16%)
• Soit au total	87.3 km de rives	45.3 Km de cheminement ouvert au public	(51.9%)

Sur la base de l'article 56, alinéa 2, de la loi sur les routes (LRou ; RSV 725.01), le canton peut subventionner à hauteur de 50% les études et les réalisations de cheminements riverains. Le financement de ces subventions est assuré par des EMPD proposés au Grand Conseil sur la base d'une planification des projets en voie d'être réalisés. Toute planification ne peut être qu'estimative, compte tenu du fait que les communes assurent la maîtrise d'œuvre de ces projets et que l'Etat ne peut, de ce fait, pas imposer de calendrier.

2. Projets financés par le décret du 27 novembre 2007 :

Les projets ont été identifiés sur la base d'une enquête réalisée en automne 2004 auprès des communes concernées. 8 communes ont confirmé leur intention de réaliser un projet de cheminement. Parmi les 8 projets prévus, deux ont été réalisés :

• Commune de Perroy	Chemins des Acacias – chemin des pêcheurs (290 m', à l'arrière des parcelles riveraines)
• Commune de Rivaz	Moulin de Rivaz, Vinorama – Lac (70 m', au long des berges du Forestay)

Les 6 autres projets annoncés par les communes, ils ont soit été abandonnés, mis en attente ou ont pris du retard.

• Commune de Coppet		Pas de projet
• Commune de Chardonne	Chardonne – Saint-Saphorin	Pas de développement du projet
• Commune de Paudex	Port – Direction Lutry	Projet non mis en œuvre
• Commune de Gland	Secteur « Les Falaises »	Projet ayant pris du retard
• Commune de Saint-Prex	Taillecou – Boiron	Projet suspendu
• Commune de Lausanne	Etang du Bourget	Projet en attente

Lors de la révision du PDCn de 2010, une nouvelle fiche "E25 - Rives de lac" a été introduite pour répondre notamment à la demande de la Confédération. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2011.

Le canton élabore des plans directeurs des rives là où la coordination des intérêts en présence le nécessite. Il applique les plans directeurs en vigueur :

- Plan directeur intercantonal de la rive Sud du lac de Neuchâtel approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 28 mai 1982;
- Plan directeur des rives du lac de Joux et du lac Brenet, approuvé par le Conseil d'Etat le 30 août 1995;
- Plan directeur des rives du lac Léman, approuvé par le Grand Conseil le 7 mars 2000.

Le plan directeur consacre un chapitre important à la problématique du cheminement riverain. Il convient de rappeler que les lacs et leurs rives sont des espaces éminemment publics, dont la jouissance doit être offerte au plus grand nombre. L'idée générale du PDRL est d'offrir à terme un cheminement continu sur l'ensemble de la rive vaudoise, soit de Noville à Mies.

Si, idéalement, un tel cheminement devrait se situer immédiatement en rive du lac sur l'ensemble du parcours, cela n'est pas toujours possible car certains tronçons peuvent poser des problèmes de conservation de milieux naturels (embouchures par exemple). Des difficultés de nature technique ou juridique viennent de surcroît compliquer les réalisations (problèmes liés à la présence de propriétés privées situées sur la rive même). Le premier but poursuivi est donc que le cheminement soit continu et praticable tout en conservant un attrait à son usager. Il découle de ces contraintes que chaque tronçon doit faire l'objet d'une étude spécifique et que la réalisation du cheminement riverain implique une succession de projets répartis dans le temps.

3. Projets prévus par le décret du 13 mai 2014 :

Un nouvel appel à projets a été envoyé aux municipalités des communes vaudoises riveraines du Léman en mars 2012. Sur la base des projets annoncés, un montant global de CHF 1'100'000.- a été alloué par le Grand Conseil pour le subventionnement des études et des réalisations de cheminements riverains :

- | | |
|-------------------------------|--|
| • Commune de Rivaz | Vinorama - Chemin de la Dame |
| • Commune de Gland | Sentier des Falaises |
| • Commune de Pully | Passerelle vers Promenade Milliquet et diverses améliorations du chemin riverain |
| • Commune de Corseaux | Chemin entre Chemin de la Paix et plage de la Crottaz |
| • Commune de la Tour-de-Peilz | Chemin entre la Becque et la Maladaire |
| • Commune de Pully | Plage des Trois-Jetées – Piscine de Colovray |
| • Commune d'Allaman | Pas de projet défini |

A ce jour, seuls les projets de Rivaz (Vinorama-Forestay - 70 m', au long des berges du Forestay) et de la Tour-de-Peilz ont été mis au bénéfice de subventions pour un montant total de l'ordre de CHF 320'000.-

4. Projets en cours

Commune de Gland (Sentier des Falaises) :

Bloqué à la suite de procédures judiciaires. L'entrée en vigueur du PPA demeure suspendue en raison du blocage d'une SI, propriétaire d'une parcelle riveraine et bénéficiaire d'une concession, qui met en échec la mise en œuvre du projet, malgré les procédures judiciaires menées. La concession devant être renouvelée, le refus ou l'octroi assorti de conditions permettant de débloquent la situation pourront faire l'objet d'une nouvelle procédure judiciaire, qui sera vraisemblablement initiée par la SI.

Commune de La Tour-de-Peilz

Suite à l'initiative populaire du 28 novembre 2010 une procédure est menée par la commune dans le cadre d'un projet routier (LRou) et surveillée par la DGMR. DGE-eau a été fortement sollicitée dans le cadre de l'examen préalable de ce projet (études de variantes, occupation du DP-eau, etc...) et par le subventionnement des études réalisées à ce jour (EMPD 3).

Suite à un premier refus du Conseil communal d'accorder un crédit d'étude, contre lequel un recours a été déposé, le Conseil d'Etat avait décidé le 21 août 2013 de donner très partiellement raison aux recourants. Il avait notamment « invité les autorités communales à prendre sans retard les mesures nécessaires pour qu'un nouveau préavis soit soumis au Conseil, de manière à ce que l'initiative acceptée par la population en 2010 puisse être mise en œuvre dans les meilleurs délais ».

En début d'année, la Municipalité a sollicité auprès du Conseil Communal une demande d'un crédit de Fr. 120'000.- pour la levée des oppositions au projet de cheminement piétonnier des rives du Lac - secteur ouest. Dans sa séance du 8 décembre 2021 le Conseil communal a suivi la Municipalité dans sa décision de lever les oppositions.

5. Projets à l'arrêt

Commune de Vully-les-lacs :

Par décision du 1^{er} mai 2001, le Chef du Département des infrastructures a approuvé le plan d'extension cantonal et la construction du cheminement riverain sur les communes de Bellerive, Vallamand et Mur (act. Vully-les-Lacs). Pour donner suite aux procédures judiciaires initiées par plusieurs propriétaires riverains, toutes les décisions ont finalement été annulées par arrêt du TF 29 juin 2005. Le projet est actuellement à l'arrêt.

Commune de Faoug :

Un projet de Cheminement public, comprenant l'inscription de servitudes publiques de passage et mis à l'enquête en 2018 a été refusé par le Conseil communal. Le projet est actuellement à l'arrêt.

6. Evolution des servitudes et réservations de passage

Les articles 26 de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC) et 16 al. 2 de la loi sur le marchepied le long des lacs (LML) ont été modifiés. Ils prévoient qu'un passage public soit réservé le long de la rive sous forme d'une restriction légale (non-inscrite au registre foncier). Ceci systématiquement au moment de l'octroi ou du transfert d'une concession.

L'évolution des servitudes et réservations de passage (*depuis 2016*) en vue de pouvoir réaliser un cheminement se présente comme suit :

	2003	2012	2016	2017	2018	2019	2020	Déc. 2021
Longueur servitude (m.)	25'105	27'241	27'564	27'588	27'663	27'663	27'663	27'723
Longueur réservation (m.)	0	0	1'102	1'465	2'227	2'684	2'871	3'936

Procédure d'expropriation

Lors de la première séance de Commission du 10 janvier 2022, une demande d'explications relative à la question de l'indemnisation des propriétaires a été soulevée. La présente note vise à fournir à la Commission les éléments en lien avec ce questionnement.

1. Rappel succinct du cadre légal lié aux rives

1.1 Au niveau fédéral

La volonté de tenir libre les bords des lacs et de faciliter au public l'accès aux rives résulte de l'art 3 al. 2 de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) : « *Il convient notamment : [...] 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* »).

1.2 Droit cantonal

Le Canton a élaboré des plans directeurs des rives là où la coordination des intérêts en présence le nécessitait :

- Plan directeur intercantonal de la rive Sud du lac de Neuchâtel approuvé par le Conseil d'Etat du canton de Vaud le 28 mai 1982;
- Plan directeur des rives du lac de Joux et du lac Brenet, approuvé par le Conseil d'Etat le 30 août 1995;
- Plan directeur des rives du lac Léman, approuvé par le Grand Conseil le 7 mars 2000.

Le Plan Directeur des Rives du Lac Léman posait en particulier les principes généraux et des objectifs en matière cheminement riverain.

La révision du Plan directeur cantonal (adoptée par le GC le 16.11.2010) introduisant la nouvelle fiche « E25 – Rives de lac » (annexée) puis la modification de la LML et de la LLC (EMPL juillet 2013) avaient notamment pour objectif de « tenir libres les bords des lacs et faciliter au public l'accès aux rives par les chemins de randonnée pédestre et le passage le long de celles-ci ».

La fiche E25, entrée en vigueur le 01.12.2011, exprime formellement l'obligation du canton de participer financièrement aux projets de cheminements de rive élaborés par les communes. Cette prérogative est également ancrée à l'art. 56 al. 2 de la loi sur les routes (LRou ; BLV 725.01), qui régit la procédure conduisant à la réalisation effective des cheminements publics riverains.

L'art. 16 de la loi sur le marchepied (LML ; BLV 721.09) prévoit la possibilité d'octroyer des concessions pour des installations nautiques (*à l'origine : ports, jetées, ouvrages de défense contre l'érosion ; depuis la révision entrée en vigueur en 2014, aussi les pontons, les rails à bateaux et les lifts à bateaux*) moyennant qu'un passage public soit réservé le long de la rive, et que la vue dès ce passage soit sauvegardée. L'art. 26 de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public,

(LLC, BLV 731.01 ; *introduit en 2014 également*) étend ce mécanisme aux changements de propriétaires.

A ce propos, la jurisprudence a précisé que la constitution d'une servitude inscrite au Registre foncier (RF) n'était pas indispensable lorsqu'une concession était accordée, car ce passage est déjà garanti par une restriction de droit public ex lege, qui n'a pas à y être inscrite (ATF 1P.799/1993 du 29.12.1994 c. 2b/cc ; arrêt CDAP AC.2003.0217 du 21.07.2005 c. 9). La jurisprudence a également précisé que la servitude de passage grevait l'entier de la largeur de la parcelle (le long du lac) du bénéficiaire de cette concession, quel que soit l'ouvrage concédé (arrêt CDAP du 17.01.2012, AC.2010.0203).

L'art. 14 LML prévoit que le Conseil d'Etat peut conférer le droit d'expropriation à une ou plusieurs communes pour l'établissement d'un chemin public sur la zone riveraine ou pour assurer au public, à titre de servitude, l'utilisation du passage sur cette zone. Le cas échéant, la procédure de la loi sur l'expropriation (LE, BLV 710.01) doit être observée et elle implique l'indemnisation des propriétaires touchés.

2. Compétences communales

Les communes sont compétentes pour l'établissement d'un projet de cheminement public riverain, sur la base du droit public (art. 75 al. 1 du Code rural et foncier, CRF, BLV 211.41 ; art. 1 al. 2, 5 al. 3 lit. b et 6 al. 1 lit. C de la loi sur les routes, LRou, BLV 725.01). La création d'un chemin ouvert au public obéit ainsi aux règles de droit public et doit par conséquent respecter toutes les dispositions applicables en cette matière (principe de proportionnalité, garantie de la propriété privée, expropriation, etc.).

Concrètement, l'ouverture effective du cheminement au public ne peut intervenir qu'à l'issue de deux procédures distinctes :

1. la procédure administrative

Le projet de construction est mis à l'enquête publique (art. 13 LRou). Il fait l'objet d'une décision administrative qui peut faire l'objet d'un recours à la CDAP (puis au TF).

2. la procédure d'expropriation

Elle est distincte de la procédure administrative (art. 14 al. 2 LRou) et est régie par la loi sur l'expropriation (LE, BLV 710.01).

3. Procédure d'expropriation dans les grandes lignes

La procédure d'expropriation prévoit en premier lieu une procédure de déclaration d'intérêt public (art. 12ss LE).

La procédure de déclaration d'intérêt public inclut une mise à l'enquête publique du projet d'expropriation sur le territoire communal puis, dans les trois mois suivants, une transmission du dossier, incluant les éventuelles observations ou oppositions, au Département des finances (art. 20 LE). Ce dernier instruit en fixant un délai aux opposants pour se prononcer sur la demande de la commune expropriante, il procède à une inspection locale et à l'audition des opposants qui le requièrent (art. 22 LE). Il peut renoncer à ces opérations si elles sont superflues pour statuer sur

l'intérêt public du projet et son emprise, seul le montant des indemnités étant litigieux (art. 22 al. 3 LE).

Le Département des finances statue, en principe dans un délai de quatre mois, celui-ci pouvant toutefois être prolongé de deux mois au plus (art. 23 al. 1 LE).

Si le Département des finances admet l'intérêt public, il détermine les emprises en veillant à ce que l'expropriation soit contenue dans les limites de ce qu'exige l'exécution du projet. Il peut imposer des conditions et des restrictions ou des modifications peu importantes (art. 23 al. 3 LE). Sa décision est notifiée à l'expropriant, ainsi qu'aux autres personnes ayant qualité pour recourir et aux personnes ayant formulé une opposition ou une observation (art. 25 LE).

Lorsque la décision du Département des finances est devenue définitive et que toutes les indemnités n'ont pu être fixées à l'amiable, il la transmet avec le dossier au président du tribunal compétent pour former le tribunal d'expropriation.

Suit ensuite la procédure d'estimation (art. 29ss LE).

La fixation des indemnités d'expropriation est de la compétence d'un tribunal composé du président du tribunal d'arrondissement et de deux assesseurs (art. 29 al. 1 LE).

La loi prévoit trois éléments d'instruction obligatoire : de procéder à l'inspection des immeubles qu'il est appelé à évaluer ou qui font l'objet de droits à estimer ; de convoquer les parties à ces inspections et de les entendre sur place, elles ou leurs conseils ; de verbaliser les conclusions que les parties formulent au moment de leur audition (art. 38 LE). Pour le surplus, le tribunal décide librement de l'instruction qui convient (production de pièces, expertises, audition de témoins, etc. ; art. 39 à 43 LE).

Le jugement est notifié à chaque partie. Le droit de recours contre ce jugement appartient à l'expropriant et aux expropriés, que les parties aient procédé ou non devant le tribunal d'expropriation (art. 52 LE). Le Tribunal cantonal est compétent (art. 32 LE) et les recours doivent être déposés dans les 30 jours suivant la notification du jugement du tribunal d'expropriation (art. 54 LE).

4. Fixation des indemnités

Les art. 63ss LE exposent les principes d'évaluation des indemnités d'expropriation qui doivent être respectés. En particulier, le préjudice subi par l'exproprié doit être évalué dans tous ses éléments, de manière que l'indemnité soit adaptée à l'intérêt de l'exproprié à être maintenu dans ses droits.

Il est tenu compte notamment (art. 63 LE) :

1. de la valeur vénale de la chose ou du droit exproprié ;
2. de la dépréciation que peut subir la portion d'immeuble dont l'exproprié demeure propriétaire, ou des immeubles dont il reste propriétaire lorsque l'emprise ne porte que sur une partie de plusieurs immeubles formant un tout économique ;
3. de tout autre préjudice qui d'après le cours normal des choses est une conséquence de l'expropriation (frais de déménagement, de déplacement d'un commerce ou d'une industrie,

chômage, dépréciation de marchandises ou d'objets mobiliers, manque à gagner, perte de clientèle, etc.).

5. Exécution de l'expropriation

L'expropriant verse directement aux expropriés les indemnités fixées ; les indemnités aux locataires et fermiers ; les dépens éventuels. L'exécution forcée est régie par la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (art. 75 LE).

Annexe : Fiche E25 du PDCn pour rappel



Planification stratégique de revitalisation des rives lacustres et cheminement riverain

Commission du Grand Conseil 14 juin 2022

Direction générale de l'environnement

DIRNA – Division Ressources en eau et économie hydraulique

Programme

1) Planification stratégique de revitalisation des rives lacustres

- Bases légales et objectifs
- Contexte vaudois
- Méthode OFEV
- Résultats

2) Revitalisation et accès aux rives

- Principes
- Exemples de réalisation et de projets à l'étude
- Conclusion / Perspectives

3) Exemples de cheminement riverain (Morges à Dorigny)

1) Planification stratégique rives lacustres

Bases légales / Directives

- Programme de renaturation des eaux selon méthode OFEV
- Les cantons planifient la revitalisation selon Loi sur la protection des eaux (Leaux)
- Planifications stratégiques vaudoises de revitalisation :
 - ✓ des cours d'eau (2014)
 - ✓ des rives de lacs (2022)

Objectifs

- Identifier et prioriser les tronçons à revitaliser
- Planifier sur 20 ans

Les tronçons de priorité forte ou moyenne peuvent prétendre à un financement fédéral plus important

1) Planification stratégique rives lacustres

Contexte vaudois

Lacs considérés

- Plan d'eau >5 ha
- 11 lacs retenus dans le processus

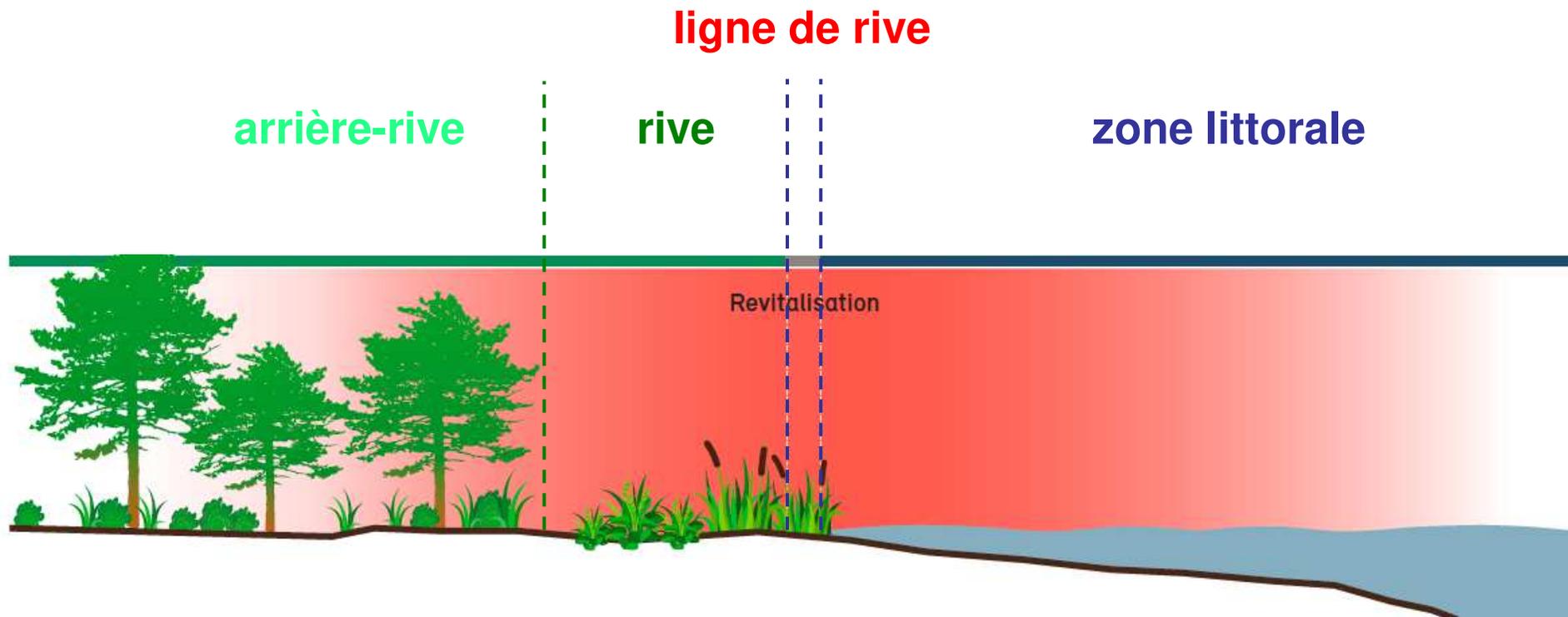
Les rives lacustres vaudoises en chiffres

- 193 km de linéaire de rives
- dont 95 km de rives lémaniques

Nom	Région	Limitrophe	Surface (ha)	Périmètre (km)	Périmètre (VD) (km)	Altitude (m s.m.)	Profondeur max. (m)	Origine	Régulation
Le Léman	Plateau	France, VS, GE	58063.8	199.4	95.0	372	309	Naturel	Régulation statique
Lac de Neuchâtel	Plateau	BE, FR, NE	21513.0	121.4	41.9	429	153	Naturel	Modification historique
Lac de Morat	Plateau	FR	2284.7	23.8	8.9	729	45	Naturel	Modification historique
Lac de Joux	Jura	-	880.6	21.5	21.5	1 004	33	Naturel	Régulation dynamique
Lac de l'Hongrin	Préalpes	-	158.5	13.1	13.1	1 255	105	Artificiel	Régulation dynamique
Lac Brenet	Jura	-	66.6	4.2	4.2	1 002	18	Naturel	Régulation dynamique
Lac de Bret	Plateau	-	50.2	4.2	4.2	673	20	Naturel	Non-régulé
Etang de Versvey	Préalpes	-	12.3	1.6	1.6	377	-	Artificiel	Non-régulé
Etang du Duzillet	Préalpes	-	11.3	1.7	1.7	385	19	Artificiel	Non-régulé
Lac Lioson	Préalpes	-	6.6	1.1	1.1	1 848	28	Naturel	Non-régulé
Lac des Chavonnes	Préalpes	-	5.5	0.9	0.9	1 690	28	Naturel	Non-régulé

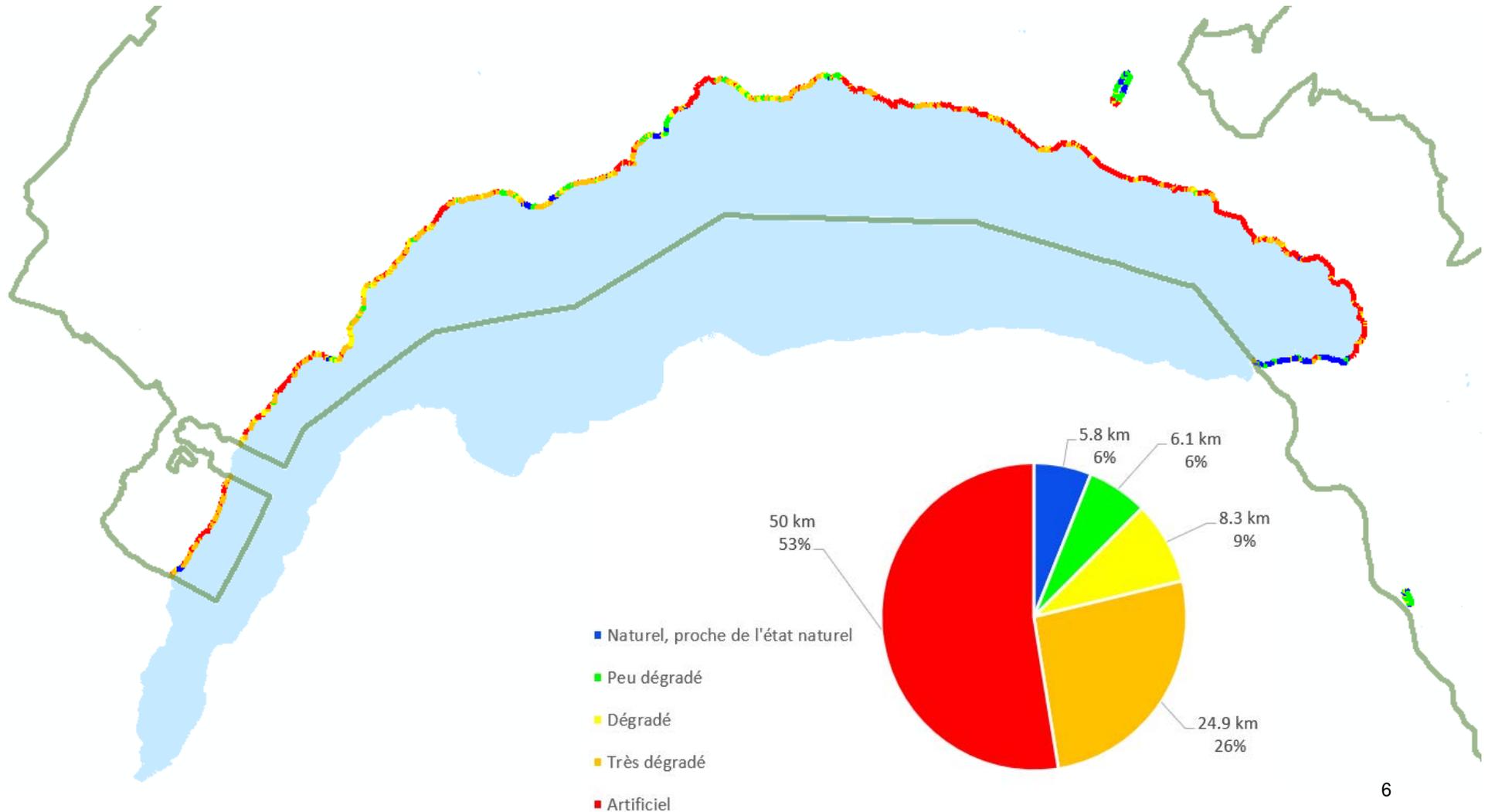
1) Planification stratégique rives lacustres

Quatre domaines :



1) Planification stratégique rives lacustres

Écomorphologie des rives du lac Léman



1) Planification stratégique rives lacustres

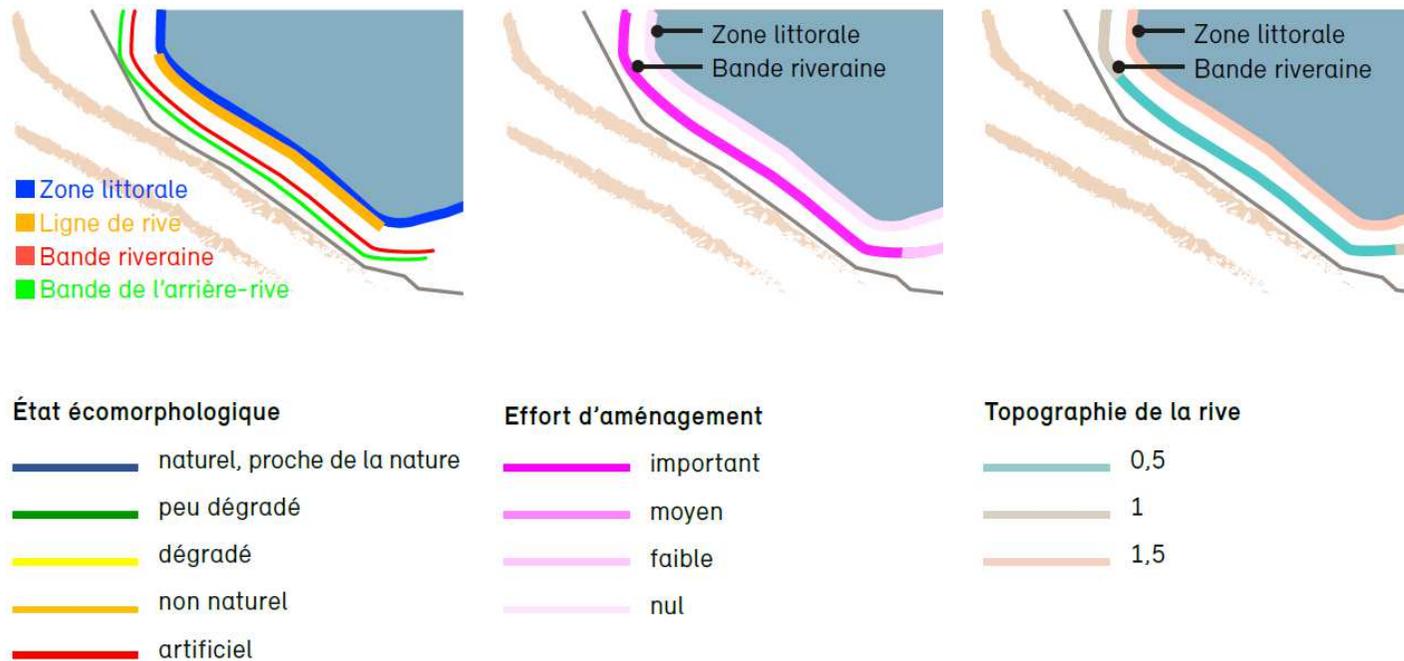
Écomorphologie des rives du lac Léman



- Peu dégradé
- Dégradé
- Très dégradé

1) Planification stratégique rives lacustres

Potentiel de valorisation

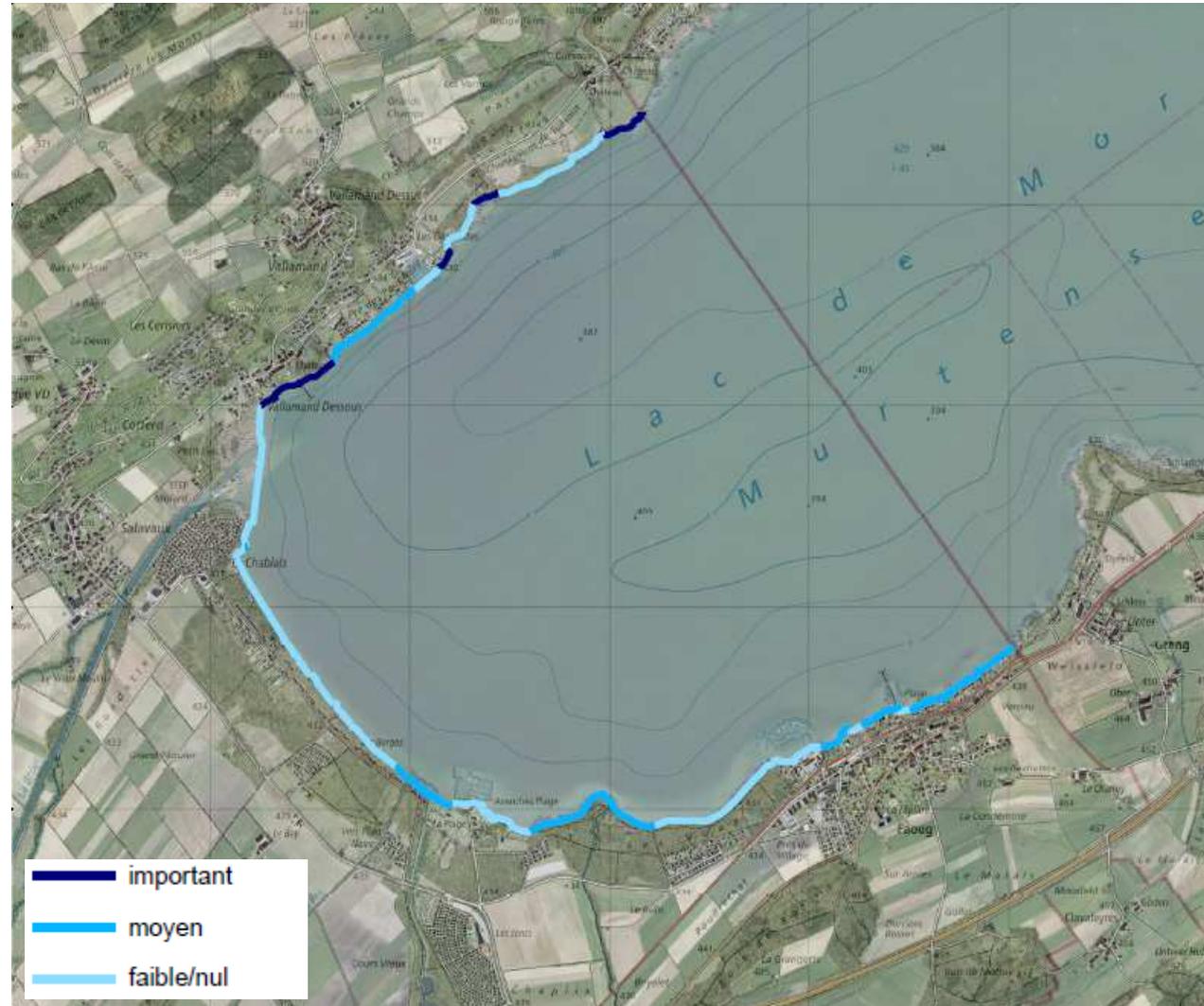


- L'état écomorphologique constitue le fondement de l'analyse
- La présence d'un cheminement riverain a peu d'incidence sur la valeur écomorphologique

1) Planification stratégique rives lacustres

Base : écomorphologie

Résultat : priorisation



1) Planification stratégique rives lacustres

Résultats

La planification stratégique identifie :

- 25 km de rives en priorité de revitalisation **Forte**
- 49 km de rives en priorité de revitalisation **Moyenne**

le solde est par défaut classé en priorité de revitalisation Faible

Priorité 1 ou forte : le canton joue un rôle proactif

Priorité 2 ou moyenne : le canton intervient par opportunité et apporte un soutien financier similaire au maître d'ouvrage

Priorité 3 ou faible : en cas de plus-value écologique significative, un soutien financier reste possible (35%)

La planification n'intègre pas/peu la thématique de l'accès aux rives, qui est traitée dans le cadre des projets de revitalisation

1) Planification stratégique rives lacustres

Exemples de revitalisations
déjà réalisées



Embouchure de la Broye



Rive lac de Morat



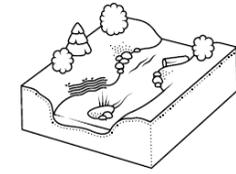
Rive lac de Morat

2) Revitalisation et accès aux rives

Plusieurs cas possibles

- A) Accès existants à conserver en l'état
- B) Accès à développer dans le cadre du projet de revitalisation en relation étroite avec le bord du lac
- C) Accès à intégrer dans le cadre du projet de revitalisation en proposant un tracé alternatif qui permet de conserver une zone de tranquillité pour la nature.
- D) Accès à maintenir à l'arrière de la rive

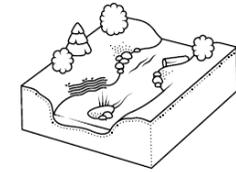
2) Revitalisation et accès aux rives



A) Accès à conserver - Etude de faisabilité Dorigny

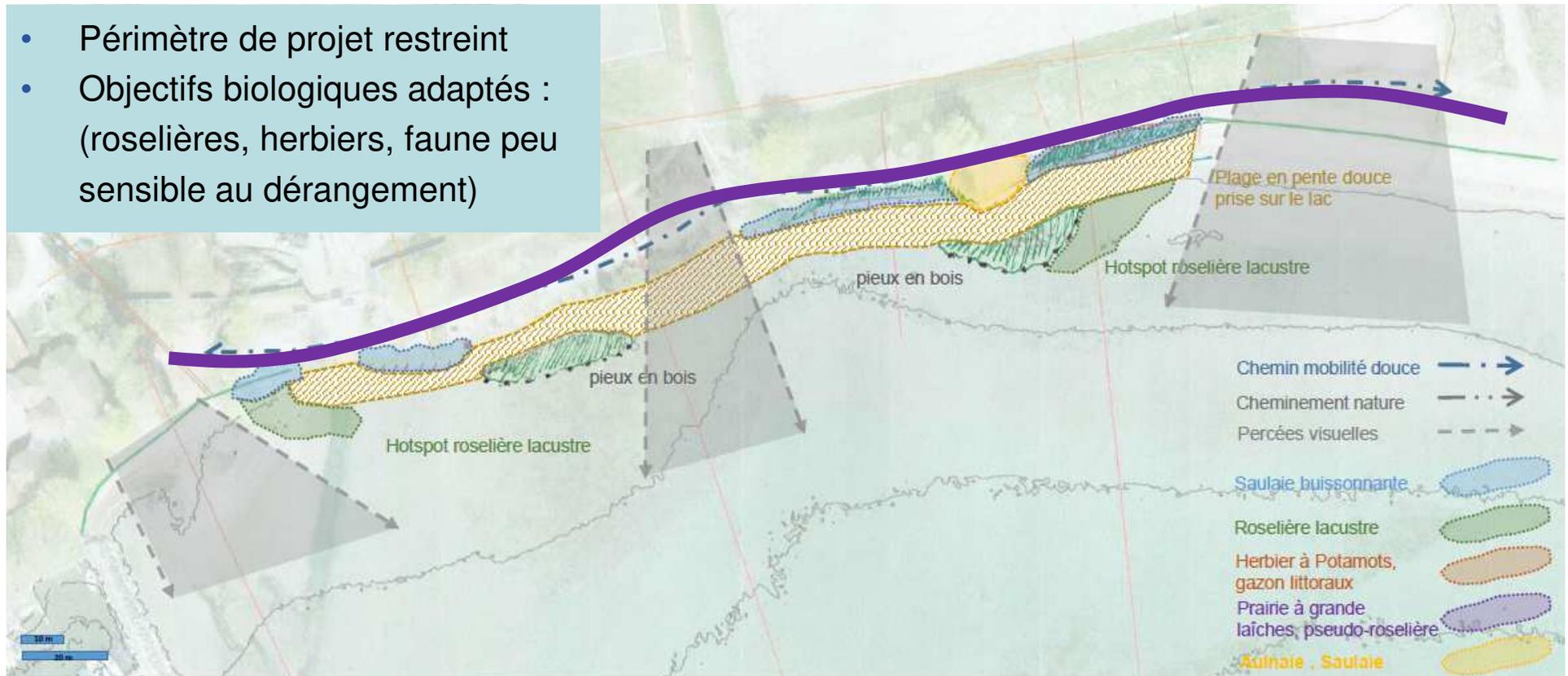


2) Revitalisation et accès aux rives

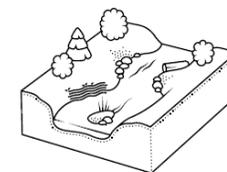


A) Accès à conserver - Etude de faisabilité Dorigny

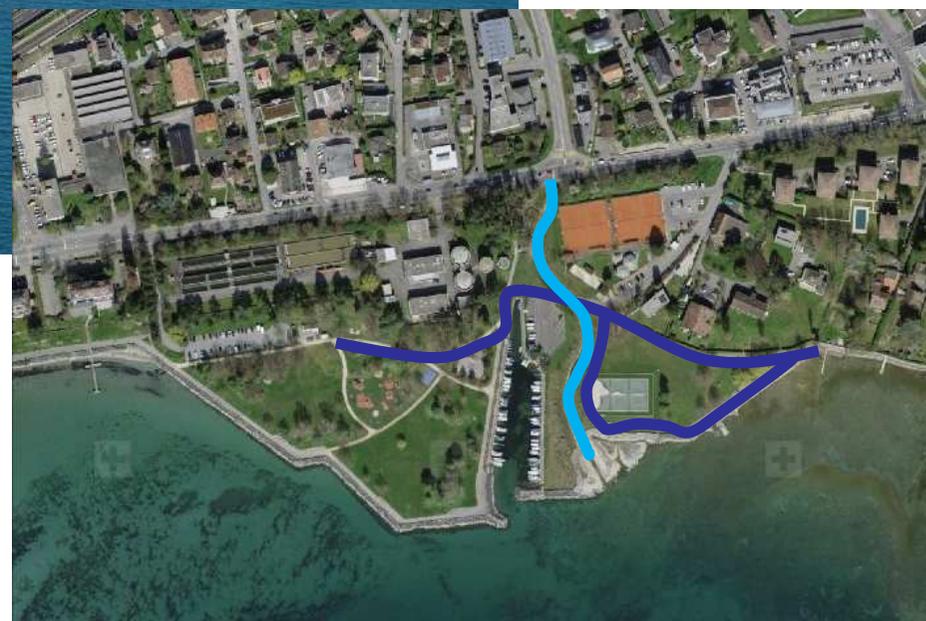
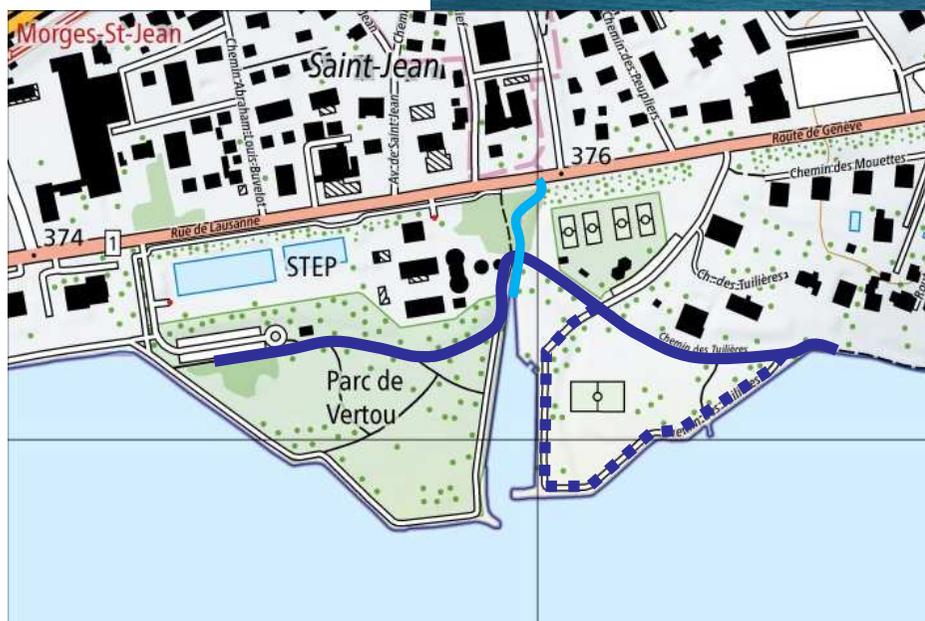
- Périmètre de projet restreint
- Objectifs biologiques adaptés : (roselières, herbiers, faune peu sensible au dérangement)



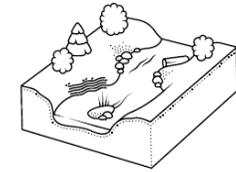
2) Revitalisation et accès aux rives



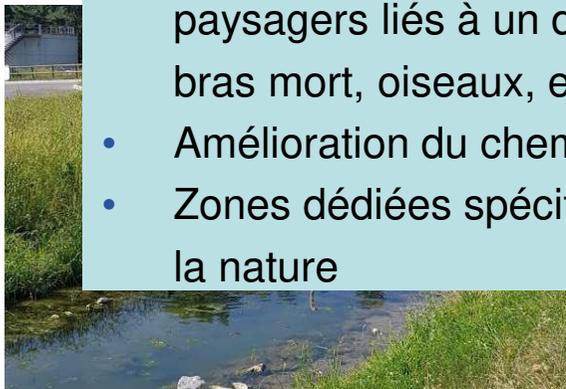
B) Accès à développer - Embouchure du Bief de Préverengues



2) Revitalisation et accès aux rives



B) Accès à développer - Embouchure du Bief de Préverenges

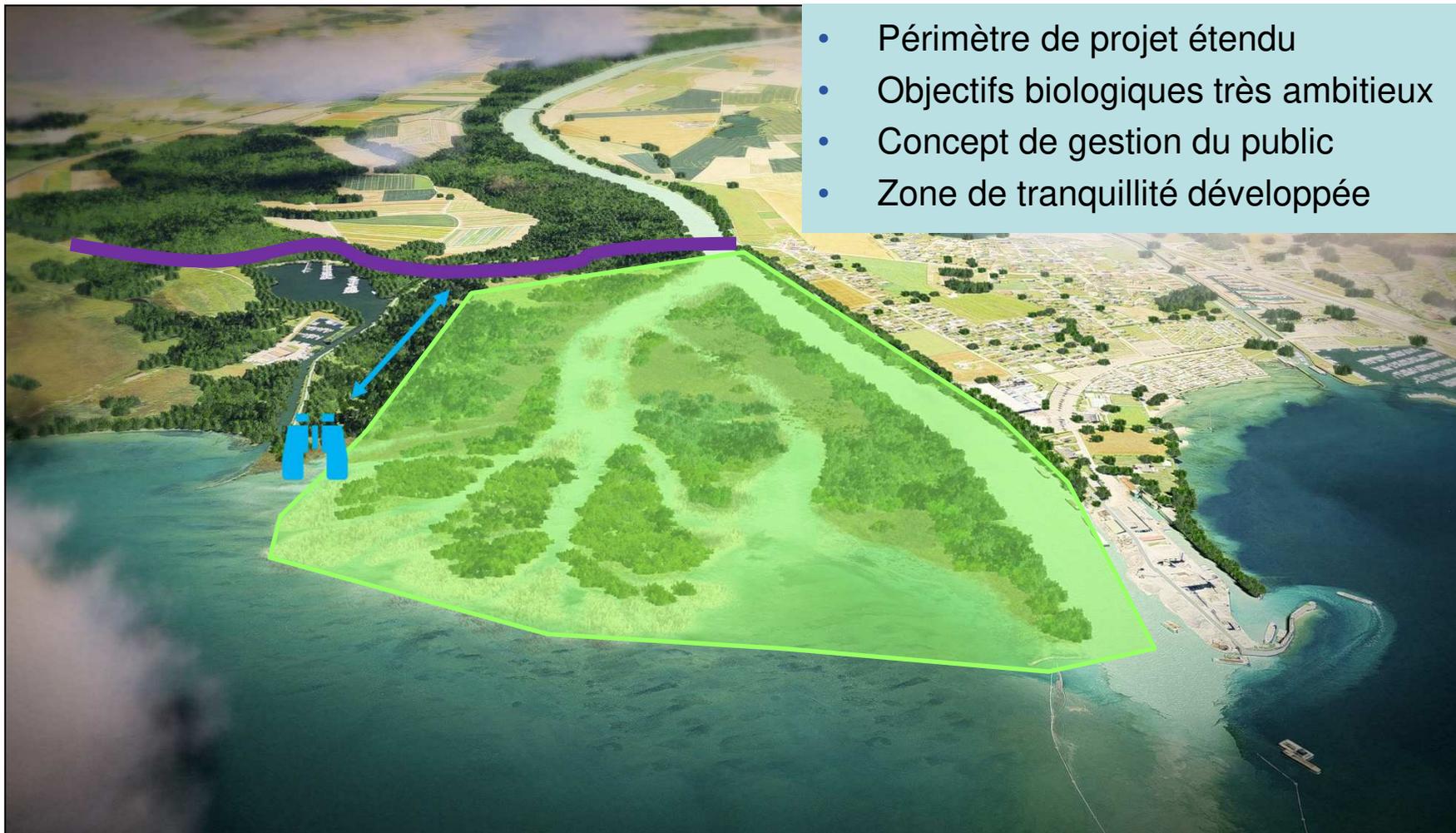


- Périmètre de projet restreint
- Objectifs biologiques et paysagers liés à un delta (ilots, bras mort, oiseaux, etc.)
- Amélioration du cheminement
- Zones dédiées spécifiquement à la nature



2) Revitalisation et accès aux rives

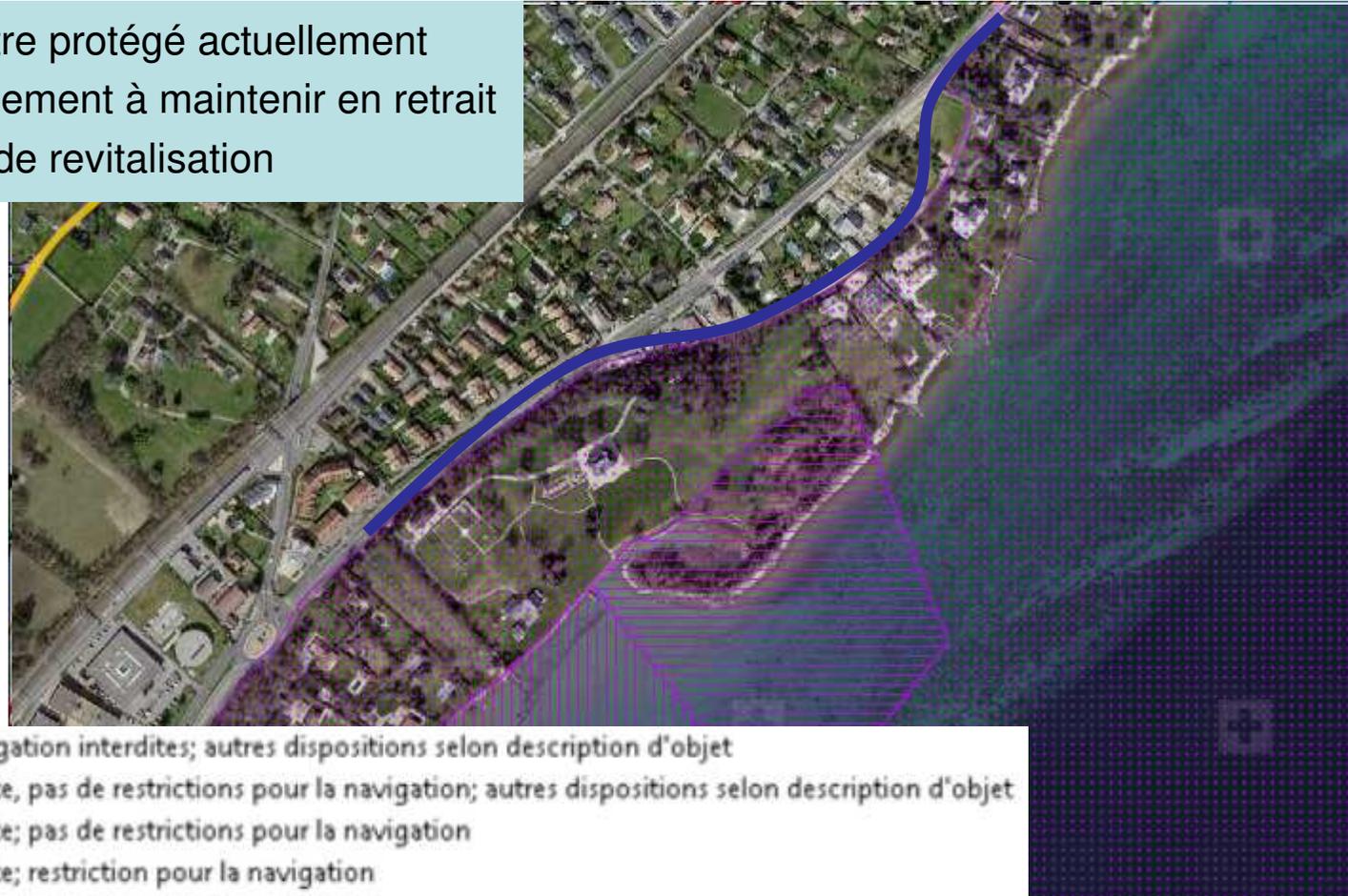
C) Accès à intégrer - Projet de delta du Rhône



2) Revitalisation et accès aux rives

D) Accès à maintenir à l'arrière de la rive - Les Créneés

- Périmètre protégé actuellement
- Cheminement à maintenir en retrait en cas de revitalisation



- ▭ Chasse et navigation interdites; autres dispositions selon description d'objet
- ▭ Chasse interdite, pas de restrictions pour la navigation; autres dispositions selon description d'objet
- ▭ Chasse interdite; pas de restrictions pour la navigation
- ▭ Chasse interdite; restriction pour la navigation
- ▭ Chasse interdite; restriction pour la navigation; autres dispositions selon description d'objet

2) Revitalisation et accès aux rives

Conclusion / Perspectives

La planification stratégique de revitalisation des rives

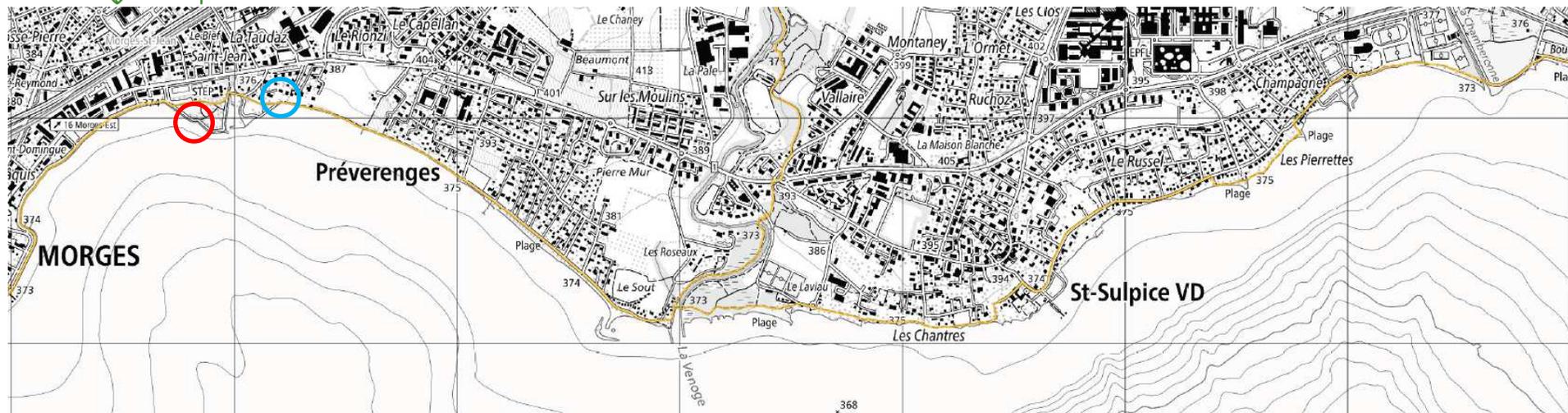
- identifie les tronçons de rives à revitaliser en priorité
- est fortement dépendante de l'état écomorphologique des rives
- n'intègre pas/peu la thématique de l'accès aux rives
- offre un financement CH important sur les tronçons prioritaires, de 60% voire plus

Les projets de revitalisation des rives

- constituent une opportunité d'étudier l'accessibilité aux rives et de développer leur attrait à l'échelle d'un périmètre
- offrent la possibilité de renforcer les fonctions des rives (biologiques, accueil du public, mobilité douce, etc.)
- bénéficient de différents modes de financement

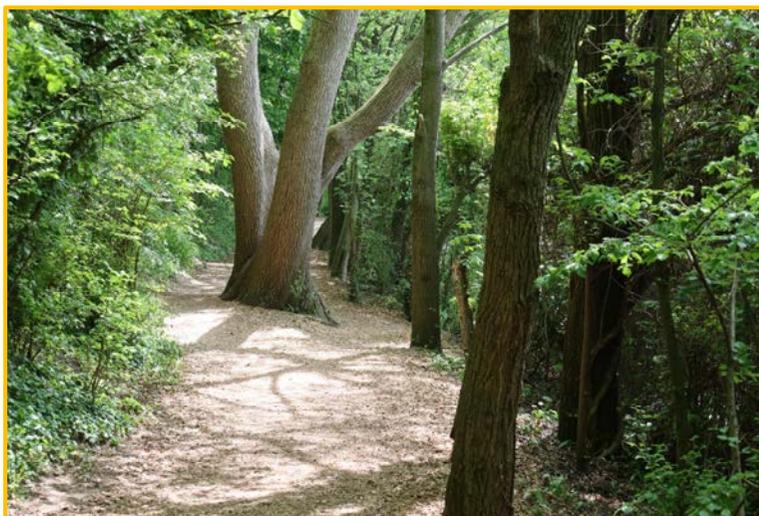
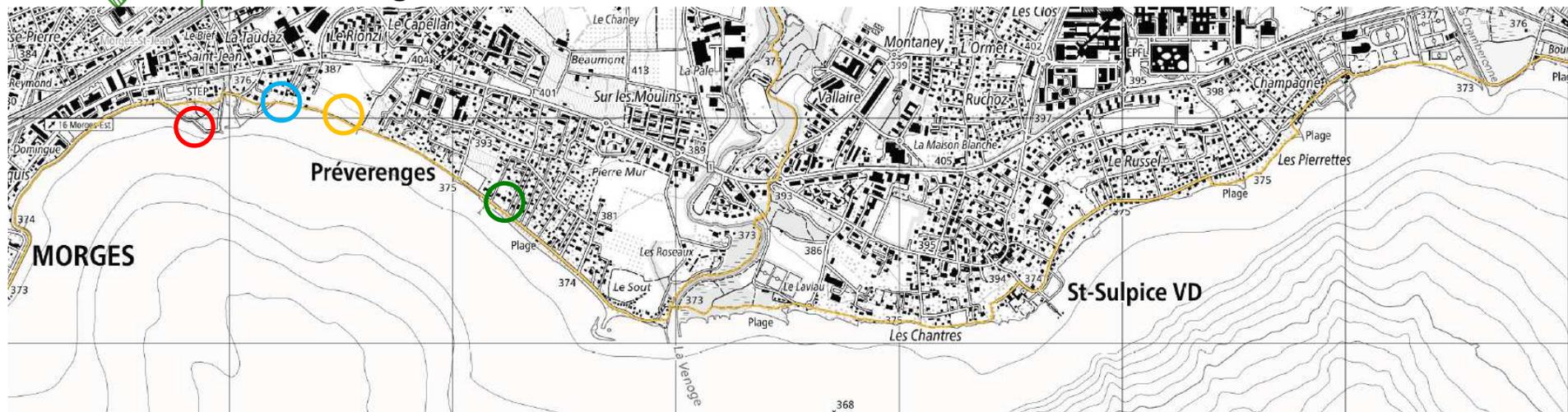
3) Exemples de cheminement riverain (Morges à Dorigny)

Morges et Prévèrenge



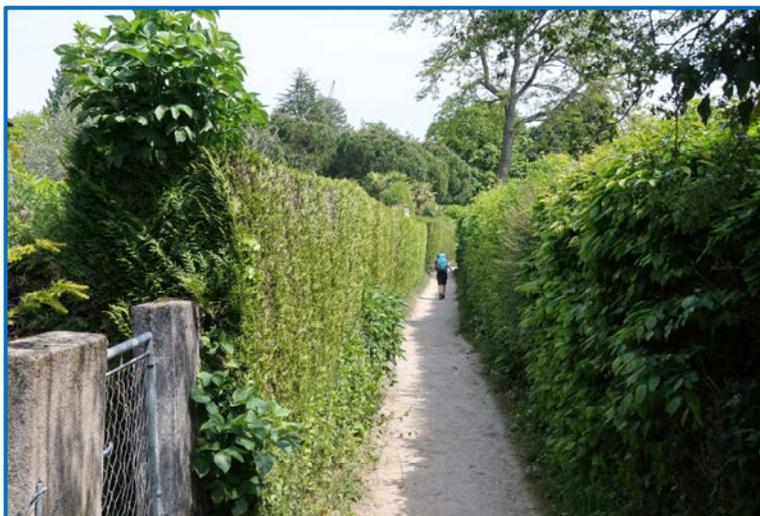
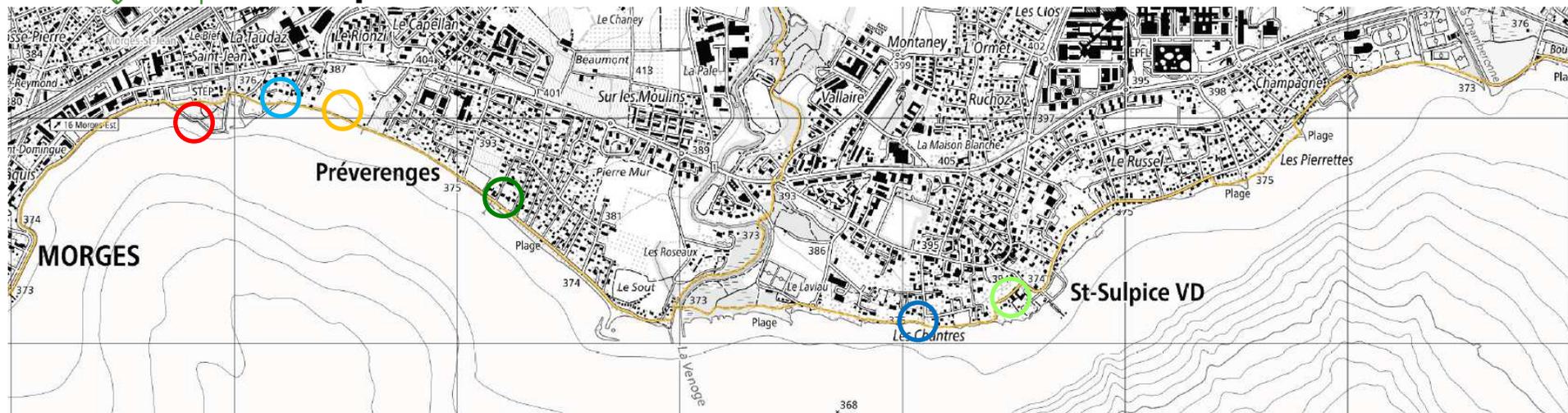
3) Exemples de cheminement riverain (Morges à Dorigny)

Préverenges



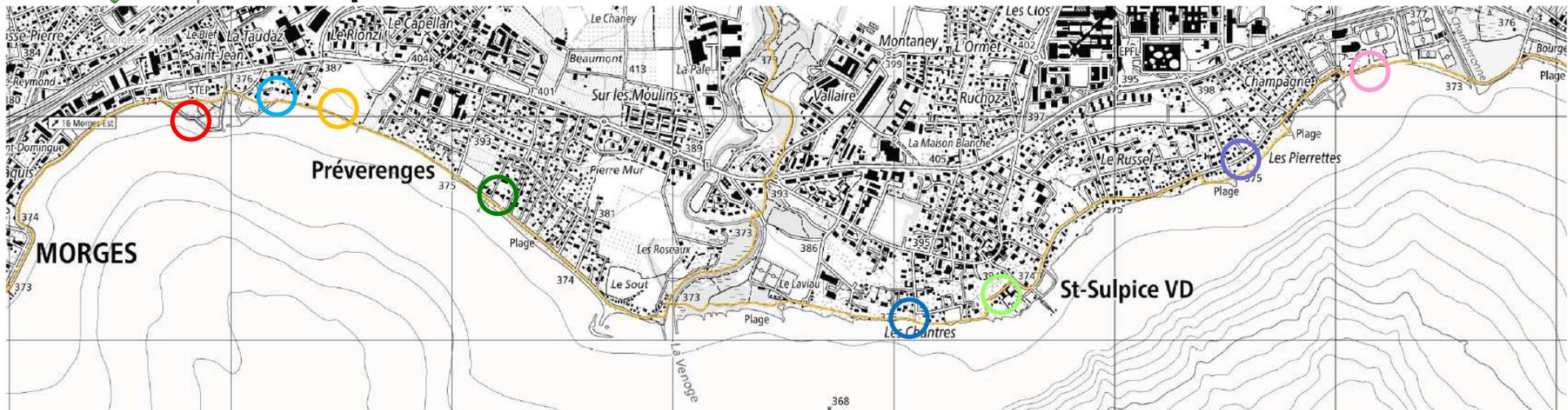
3) Exemples de cheminement riverain (Morges à Dorigny)

St-Sulpice



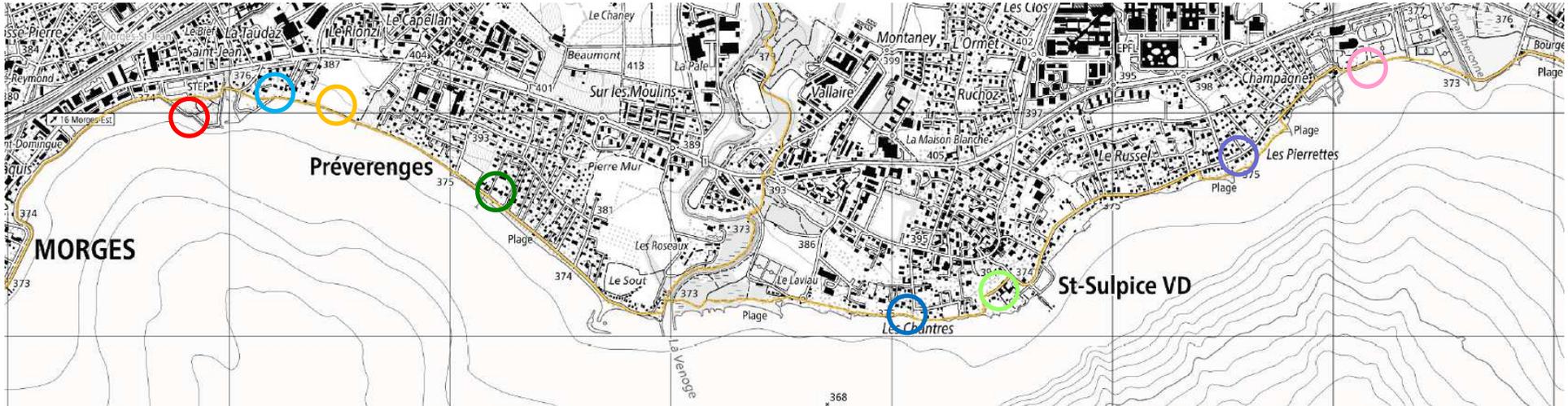
3) Exemples de cheminement riverain (Morges à Dorigny)

St-Sulpice



3) Cheminement riverain

Typologies de cheminement : l'exemple de Morges à Dorigny



Sur un tronçon d'environ 6 km, on relève :

- une accessibilité aux rives variable
- une implantation qui s'adapte au parcellaire / tissu bâti
- une typologie hétérogène (largeur, revêtement, type de mobilité, vue sur le lac)

Discussions





**Note à l'attention des membres de la commission parlementaire ad-hoc
du Grand Conseil vaudois concernant
l'Initiative *Vassilis Venizelos et consorts* –
*Pour un accès public aux rives des lacs vaudois (VD)***

Genève est l'un des centres de diplomatie multilatérale le plus important au monde avec plusieurs dizaines d'institutions et organisations internationales, dont le second siège des Nations Unies, et les représentations diplomatiques de près de 180 Etats. L'ensemble de l'Arc lémanique fait partie intégrante de cette « Genève internationale » où se situent plusieurs organisations et fédérations sportives internationales.

Représentant les intérêts de leurs gouvernements auprès de l'ONU et d'autres organisations internationales basées à Genève ou auprès du Conseil fédéral suisse, plusieurs Etats étrangers possèdent des propriétés le long du lac Léman ou aux abords de cours d'eau, utilisées pour leurs fonctions officielles, soit comme bureaux (Chancellerie) soit comme résidences pour leur Chef de Mission ou leurs diplomates. La plupart de ces propriétés sont situées sur le territoire de la République et canton de Genève, mais certains Etats possèdent également des biens situés sur le territoire du canton de Vaud¹. Ces Etats sont d'ailleurs souvent propriétaires des biens en question depuis plusieurs années voire plusieurs décennies. À Genève, l'Organisation des Nations Unies possède également un terrain avec un accès direct au lac.

La Suisse, en tant qu'État hôte, veille à une bonne mise en œuvre de sa politique d'accueil et de ses obligations spéciales découlant du droit international, tels que prévus par les accords de siège conclus avec les organisations internationales, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 et la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963.

A cet effet, la Suisse a entre autres l'obligation de garantir aux organisations internationales, missions permanentes, ambassades et consulats établis sur son territoire l'accomplissement efficace et indépendant de leurs fonctions souveraines (article 25 de la Convention de Vienne). Afin d'accomplir ses fonctions officielles, les locaux des organisations et représentations susmentionnées bénéficient de l'inviolabilité. La demeure privée d'un agent diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que des locaux officiels. Ce principe s'applique à tous les terrains, qu'ils soient en pleine propriété ou en location.

Conformément à ce principe, il n'est pas permis aux agents de l'État accréditaire, ni d'ailleurs au public, de pénétrer dans les locaux officiels d'une organisation internationale ou d'un Etat étranger, sauf avec le consentement du Chef de mission ou du/de la Directeur/trice général-e de l'Organisation. Le principe d'inviolabilité impose une obligation spécifique à l'Etat hôte et pour ses autorités fédérales, cantonales et communales, de protéger les locaux officiels des missions permanentes, et de prendre, à ce titre, toutes les mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie.

Le principe d'inviolabilité conféré à ces propriétés interdit par ailleurs aux autorités de l'Etat hôte toute mesure exécutoire / de contrainte. Cela concerne également l'exécution de l'expropriation dans l'intérêt public.

¹ De manière non exhaustive, une quinzaine de propriétés appartenant à des Etats étrangers ou louées par ces derniers sont répertoriées le long du lac Léman. Deux d'entre elles au moins sont situées sur le territoire du canton de Vaud.

Le principe d'inviolabilité et le devoir de protection particulier de l'État hôte qui en découle sont d'une importance capitale pour garantir l'indépendance et le bon fonctionnement des représentations étrangères et des organisations internationales.

Au vu de ce qui précède, le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), par l'intermédiaire de la Mission permanente de la Suisse auprès de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève, tient à souligner les difficultés administratives et légales que pourraient représenter la mise en œuvre de l'initiative *Vassilis Venizelos et consorts – Pour un accès public aux rives des lacs vaudois* sur les propriétés appartenant aux États étrangers concernés ou aux abords de celles-ci.

La mise en œuvre de ladite initiative, par la construction éventuelle d'un accès public le long des propriétés concernées, pourrait poser un certain nombre de questions d'ordre sécuritaire et obliger la Suisse à prendre des mesures exceptionnelles afin de garantir le respect de cette obligation légale, ainsi que ses obligations internationales.

Enfin, la Mission suisse tient également à souligner que le respect des principes légaux précités est d'autant plus nécessaire en vertu du principe de réciprocité appliqué envers nos représentations dans d'autres États (traitement identique dans les pays hôtes où sont sises les représentations respectives de la Suisse).

En conclusion, la Mission suisse invite les membres de la commission parlementaire ad hoc à prendre en considération les éléments précités dans leur évaluation de l'Initiative *Vassilis Venizelos et consorts – Pour un accès public aux rives des lacs vaudois* afin de garantir le respect des obligations légales internationales de la Suisse en tant qu'État hôte.

En référence au projet de loi sur les rives du lac et des cours d'eau (LRives) actuellement en étude par le Grand conseil genevois, la Mission suisse a également été auditionnée par la commission d'aménagement du Grand Conseil genevois le mercredi 16 mars 2022. Les mêmes éléments lui ont été présentés oralement à cette occasion.