GRAND CONSEIL

MARS 2023

RC-INI
(21_INI_6)
(min)

RAPPORT DE MINORITE 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 minorité est composée de Mme et MM. les député.e.s Nicolas Bolay, Christine Chevalley, Maurice Neyroud, Eric Sonnay et Pierre Volet.

2. POSITION DE LA MINORITE

La minorité fait valoir sa position avec les arguments suivants :

Atteinte à la biodiversité

Si l'accès aux rives des lacs vaudois pour la population n'est en soit pas contesté en des lieux qui s'y prêtent, un cheminement continu sur l'ensemble des rives entre par contre en opposition avec la protection de la biodiversité pour les secteurs où cette dernière doit rester prioritaire. La biodiversité sur tout le territoire vaudois doit être renforcée. C'est ce qui est d'ailleurs proposé par le Conseil d'Etat vaudois, conformément à la volonté fédérale, dans l'exposé des motifs et projet de loi sur la protection du patrimoine naturel et forestier (21_LEG_219) qui concrétise aussi la motion Rebecca Joly (18_MOT_028) acceptée par le Grand Conseil et qui demandait une protection accrue de la biodiversité. Ce projet de loi appréhende la biodiversité de manière large et durable. Les rives des lacs, en tant que zones de transition entre les milieux terrestres et aquatiques, soumises aux variations saisonnières du niveau de l'eau, abritent une faune et une flore spécifiques et présentent une biodiversité supérieure à la moyenne. Lors des périodes de reproduction et de migration, la tranquillité constitue un élément essentiel de protection pour la faune, en particulier dans les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs reconnues au niveau international et faisant l'objet d'une protection fédérale.

La biodiversité a subi de graves atteintes ces dernières décennies du fait de l'urbanisation du territoire, de l'augmentation des nuisances liées aux activités humaines auxquelles est venu s'ajouter l'effet du changement climatique. Il est donc grand temps de sauvegarder les milieux naturels les plus sensibles, en particulier les rives, les roselières lacustres, les cordons boisés du littoral ainsi que la faune et la flore indigènes qu'ils hébergent.

Il s'agit donc pour chaque secteur de rive concerné de déterminer l'intérêt prépondérant entre préservation de la nature et accès du public. Outre la pesée objective de tous les intérêts en présence (publics et privés), il faut aussi que la mesure soit proportionnelle au but à atteindre. L'attractivité des rives de nos lacs ne saurait justifier davantage de pression sur la faune et la flore du littoral. Toute action de renaturation des rives doit aussi être prise en considération de manière prépondérante.

Pour rappel, le Conseil d'Etat avait précisé en juillet 2013 lors de la révision de la Loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML), que « le cheminement riverain (…) ouvert à tous pour un usage quotidien et simultané (…) ne peut pas être réalisé dans des zones qui nécessitent une protection des milieux naturels, de la faune et/ou de la flore. »

Pour les mêmes raisons, le Conseil National a refusé le 9 juin 2022, d'entrer en matière sur l'initiative Prelicz-Huber visant à généraliser, au niveau fédéral, l'accès public aux rives des lacs, considérant qu'« un accès garanti aux rives des lacs peut ainsi entrer en contradiction avec le besoin de laisser des espaces naturels libres d'infrastructures et de présence humaine ».

L'accessibilité aux rives des lacs vaudois est déjà large

Près de 70% des rives des lacs vaudois sont déjà librement accessibles au public. Des itinéraires de randonnées pédestres existent déjà autour du lac de Joux (25,6 km), du lac Brenet (4,8 km), du lac de Bret (4,4 km). Les rives vaudoises des lacs de Neuchâtel et de Morat offrent également plusieurs sentiers pédestres librement accessibles (par exemple 6 km entre Cudrefin et Chabrey). Au niveau du Léman, il est fait mention dans le texte déposé d'une recherche de 2019 indiquant que l'accès aux rives est « privatisé » à 38% pour la partie vaudoise (cf p.2 du texte 21_INI_6), ce qui laisse entendre que 62% des rives seraient accessibles. Ce chiffre semble cohérent avec les 61 plages publiques et les 36 ports de plaisance présents sur les 102 km de rive entre Mies et Noville. Les 35 communes vaudoises riveraines du Léman disposent toutes d'au moins un accès public au lac.

L'initiative est imprécise, disproportionnée, contraire aux principes généraux d'aménagement du territoire et irréaliste quant aux délais donnés

L'initiative, telle que rédigée, ne relève pas du domaine des transports mais de celui de l'environnement. Il est donc curieux de la voir figurer sous le titre « Transports et communications ».

L'alinéa 1 est imprécis en ce sens qu'il ne parle que d'un libre accès aux piétons, ce qui est bien différent d'un simple passage. Certes, on parle bien d'un cheminement mais rien n'indique que le promeneur ne peut pas s'arrêter.

Imposer une largeur de 2 mètres pour le cheminement est également incompatible avec la préservation de la fonction écologique des rives des lacs et la préservation de la biodiversité. La topographie du terrain, la présence de milieux naturels ou de bâtiments protégés doivent dicter la largeur d'un éventuel cheminement.

L'alinéa 3 est problématique en laissant entendre que seul l'intérêt public est prépondérant. S'il y a bien un principe essentiel de l'aménagement du territoire, c'est celui de la pesée des intérêts en présence, tant privés que publics ainsi que de la proportionnalité de la mesure par rapport au but à atteindre. Ne pas tenir compte de ce principe entre en contradiction avec l'article 3 de l'Ordonnance sur l'aménagement du territoire (OAT).

Dispositions transitoires : Le côté disproportionné de cette initiative est encore plus manifeste dans les dispositions transitoires qui exigent que les propriétaires eux-mêmes détruisent les constructions ou installations qui compromettent la réalisation du cheminement. Cela dénote la méconnaissance du principe de la situation acquise. On ne voit ainsi pas comment et sur quelle base, on pourrait exiger de la part d'un propriétaire qu'il démolisse lui-même une construction autorisée en bonne et due forme en son temps ou faisant l'objet d'une concession pour usage d'eaux.

Le délai de deux ans est irréaliste tant pour l'élaboration de la loi que pour l'établissement des plans d'affectation.

A noter également que le facteur coût dont on sait combien il a son importance, n'est simplement pas abordé.

L'initiative est superflue

A l'examen attentif et approfondi de cette initiative qui ne peut être modifiée, force est de constater qu'elle comporte beaucoup d'imprécisions ouvrant la porte à toutes sortes d'interprétations et qu'elle entre en contradiction sur de nombreux aspects avec la protection de la biodiversité et des milieux naturels.

Les dispositions fédérales sur la protection de la nature, celles sur l'aménagement du territoire, les plans directeurs des rives des lacs vaudois, le projet de loi vaudoise sur la protection du patrimoine naturel et forestier comprennent des dispositions sur les rives et constituent un arsenal législatif précis et adapté à la situation existante. Sur cette base, les décisions les plus adéquates peuvent être prises pour les secteurs de rives concernés, voire pour améliorer l'accès dans des cas bien spécifiques, toute en précisant que le Tribunal fédéral a eu l'occasion de rappeler en 2015 : « Cela ne suppose pas nécessairement que le libre accès public soit garanti en tout ou partie sur une rive de lac ». (ATF 1C_157/2014 du 4 novembre 2015)

3. CONCLUSION

Les commissaires de la minorité relevant que les arguments susmentionnés ont été également développés par les associations environnementales auditionnées, notamment l'Association pour la Sauvegarde du Léman (ASL qui compte 4000 membres), recommandent au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur cette initiative.

Genolier, le 21 mars 2023

Le rapporteur de minorité
(Signé) Nicolas Bolay