

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

**Postulat Rebecca Joly et consorts au nom Les Vert-e-s vaudois-e-s - Pour que le Canton de Vaud
rejoigne l'appel du Rhône**

1. PRÉAMBULE

La commission nommée pour étudier ce postulat s'est réunie le mardi 5 avril 2022 à la Salle Romane, Rue Cité-Devant 13, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les Députées Cendrine Cachemaille, Rebecca Joly ainsi que de Messieurs les Députés Cédric Echenard, Bernard Nicod, Jean-François Thuillard, Pierre Volet, Cédric Weissert et de la soussignée, confirmée dans son rôle de présidente.

Monsieur le Député, Vincent Keller, était excusé pour cette séance de commission.

Ont également assisté à la séance : Madame la Conseillère d'État Béatrice Métraux, cheffe du Département de l'environnement et de la sécurité (DES), accompagnée de Monsieur Sébastien Beuchat, directeur de la Direction des ressources et du patrimoine naturels (DIRNA) et Madame Carine Chafik, adjointe a. i. à la Direction générale de l'environnement (DGE) et juriste à l'Unité du service juridique et Coordination transversale et stratégique de la DGE.

Les notes de séances ont été prises par Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), ce dont nous le remercions.

2. AUDITION

Une demande d'audition, formulée par l'Association « id eau », a été acceptée par la commission. Représentée par Monsieur Frédéric Pitaval, son directeur, et par Madame Deborah Glejser Lindlau, sa chargée de communication, l'association a échangé pendant quarante-cinq minutes avec les personnes présentes.

Tout d'abord, la Présidente invite l'association à se présenter : L'Appel du Rhône ne vise pas au dépôt d'une pétition ou d'une initiative populaire ; il s'agit d'une démarche pour la reconnaissance d'un statut juridique du fleuve de son glacier à son delta. Démarche transnationale, populaire, citoyenne et ancrée dans les territoires locaux que le Rhône traverse, notamment par son bassin versant. Elle a été construite autour de quatre axes visant à impliquer la population, à mettre sur pied des événements, à fédérer les acteurs en lien avec la défense du Rhône et à proposer de nouvelles initiatives tout en mesurant l'impact scientifique autour ce fleuve. Cette initiative n'est pas unique dans le monde. Depuis une trentaine d'années, des démarches ont abouti à la reconnaissance du statut juridique d'éléments naturels, dont une trentaine actuellement en Europe, comme des cours d'eau, des glaciers, etc. Cet appel explique qu'il ne faut plus se contenter des normes actuelles du droit de réparation, car elles sont trop complexes, trop d'enjeux ne sont plus couverts et elles ne répondent pas aux dangers que court le fleuve : une réparation n'est ni un obstacle à de nouveaux dégâts ni une façon de solutionner les dégâts passés. Il est donc nécessaire d'aller vers un droit de préservation et de prévention sachant - c'est un fait établi – que le Rhône perdra entre 25% à 40% de son débit à l'avenir et qu'il ne faut pas rester impuissant face aux dégâts que cela causera à l'agriculture, à l'économie et au tourisme. Cet appel est un modèle en co-construction avec toutes les parties prenantes du Rhône - les habitants et les riverains du bassin versant, les associations environnementales, les collectivités publiques, les chefs d'entreprises, les milieux économiques et les membres d'organe législatif - dans un processus démocratique appelé « assembléiste ». Il repose sur l'élément territorial pour ces parties prenantes qui auront la main sur ce processus

et pourront émettre des recommandations, afin d'aboutir à une reconnaissance. Dans la législation suisse, les droits cantonal et municipal sont le point de départ. Il est donc fondamental que le Canton de Vaud signe cet appel parce que le Rhône le concerne - de par le Chablais et le Lac Léman - tout comme il concerne les Cantons du Valais et de Genève et parce qu'il est un canton pivot. En France, la Ville de Lyon et la Métropole du Grand Lyon ont déjà signé cet appel.

Suite à cette présentation, plusieurs questions sont posées. Selon un commissaire, il existe suffisamment de protection de la nature avec des associations comme le World Wide Fund for Nature (WWF), Pro Natura ou la Commission internationale pour la protection des eaux du Léman (CIPEL). Si cette protection est importante, il souhaite plutôt la soutenir à travers la mise en place de stations d'épuration (STEP) filtrant les micropolluants par exemple. Il demande ce que cette association apporterait de plus avec cet appel et si cela n'amènerait pas une couche supplémentaire dans le cadre de la protection de la nature. Le directeur de l'association indique qu'il ne s'agit pas d'apporter une couche supplémentaire, mais de transiter d'un modèle de réparation vers un modèle de préservation. Toutes les associations susmentionnées par le commissaire s'inscrivent dans cette démarche en ayant signé cet appel et constatent également les moyens limités dans le cadre actuel pour fournir les efforts nécessaires. Autant le droit français que suisse n'ont pas permis, ne permettent pas et ne permettront pas de répondre à plusieurs urgences : les pesticides, les déchets plastiques, la baisse du débit du Rhône, les changements climatiques et le dépassement des limites planétaires. Avec cette reconnaissance des droits de la nature, il ne s'agit pas simplement d'imaginer une préservation du Rhône tant les enjeux sont bien supérieurs, mais d'ouvrir un nouveau champ des possibles en composant avec les écosystèmes de ce fleuve et non plus contre eux.

Un commissaire déclare que, pour soutenir un tel projet, le Canton de Vaud doit y trouver des intérêts et des avantages. Parmi les collectivités ayant signé cet appel, il n'y a que la Ville de Lyon et la Métropole du Grand Lyon pour l'instant et demande si des départements français, qui ne sont pas propriétaires non plus du Rhône, ont signé cet appel. Un autre commissaire souhaite savoir si le Grand Genève a été approché. En outre, il est demandé quelles seraient les obligations des signataires et les contraintes pour les agriculteurs qui sont déjà contrôlés. Le directeur de l'association et la chargée de communication rappellent que le récent Rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) montre l'importance d'agir. Ils ne viennent pas proposer une solution magique, mais viennent encourager les agriculteurs, scientifiques ou industriels à se retrousser les manches ensemble, afin de définir un nouveau cadre respectant les limites planétaires. Peu d'entités politiques ou institutionnelles ont signé cet appel parce qu'il est nécessaire que la société civile se responsabilise dans le cadre de cette action démocratique et trouve des solutions. L'association a été heureuse de voir que les Cantons de Vaud et de Genève débattent de cet appel avec le dépôt d'objets parlementaires et que le Canton du Valais est en train d'en discuter. Beaucoup d'entités ont été approchées en lien avec le Grand Genève. Il y a aussi le soutien de l'Office cantonal de l'eau genevois (OCEau) dans la démarche de l'Appel du Rhône. Le 22 mars dernier, dans le cadre de la Journée internationale de l'eau, une interview a été accordée par M. Hodgers, membre de l'exécutif cantonal genevois, dans la Tribune de Genève (TdG). D'une part, il est constaté des incompréhensions par rapport à ce qu'est l'Appel du Rhône et aux solutions à apporter aux questions de ce fleuve et, d'autre part, il est expliqué le sentiment d'impuissance au regard de l'investissement financier du gouvernement genevois dans la renaturation des cours d'eau genevois et la réinjection de poissons dans les cours d'eau pollués qui, au final, n'ont rien donné. Tout le monde est subsidiaire d'une situation où la complexité des normes juridiques, du caractère transnational du fleuve, de l'aspect du bassin versant et de la question des affluents et confluents démontrent une impasse. La démarche de l'Appel du Rhône est donc décisive par rapport aux actions entreprises qui coûtent de l'argent et n'apportent pas de solution. En France, lors du Congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) à Marseille en 2021, la Ville de Lyon a signé cet appel sur la base d'un constat de nombreux culs-de-sac dans le régime français avec une volonté de faire de la politique autrement. Des départements ont également pris cette problématique au sérieux à partir d'initiatives citoyennes ou scientifiques, et non politiques. Le monde politique français n'est toutefois pas en reste. En effet, trois partis politiques de gauche introduisent le sujet des changements climatiques dans leurs programmes respectifs tout comme les partis politiques du centre et de droite s'interrogent aussi sur des solutions durables. Il n'y a pas d'obligation avec cette signature qui permet avant tout de s'associer à cette démarche symbolique : cela est ouvert à tout type d'acteurs qui deviendraient alors gardiennes et gardiens du fleuve.

Le directeur de l'association abonde dans le sens de la postulante expliquant que la démarche démocratique sous-tendant cet appel doit être vue plus comme un processus que comme un résultat. Dans les trois prochaines années, il est souhaité la réaliser en faisant participer le plus possible les habitants du bassin versant tout en incitant à des solutions durables pour faire face aux limites planétaires sur la base du constat suivant : l'utilisation, les prélèvements et l'impact du changement climatique présent et futur montrent la mauvaise santé du Rhône. Le changement de règles, qui impactera tout le monde et entrainera des interrogations sur les activités professionnelles ou de loisirs, risque de s'imposer plutôt que d'être choisi ou réfléchi parce ceux qui le subiront. L'association a aussi été influencée par l'exercice démocratique français de la Convention citoyenne pour le climat, non pas sur les résultats, mais quant à la démarche. Ils tentent de le reproduire dans le cadre cet appel. En effet, trente habitants du bassin versant ont été tirés au sort (vingt Français et dix Suisses) pour siéger dans une assemblée populaire constituée d'une gouvernance en deux chambres avec l'apport de dix-sept experts venus d'horizons différents (droits de la nature, démocratie participative, écologie sociale, bio régionalisme). Les dix-huit prochains mois, ils vont participer à six sessions (cinq de travail et une de restitution) pour réfléchir aux questions suivantes : comment la voix du Rhône peut s'exprimer ? Quelles tutelle et fiction du droit doivent être construites ? Comment par et depuis les territoires cette personnalité juridique pourra s'exprimer et se réaliser ?

Un commissaire se dit interpellé par le fait que, le long du Rhône, il existe des institutions (communes, cantons, départements, régions) qu'il faudrait remplacer par de nouvelles. En outre, il souhaite connaître leur position sur l'utilisation de l'eau du Rhône pour produire de l'énergie. Les représentants « d'id eau » indiquent qu'il est mis le doigt sur un élément illustrant le combat de l'Appel du Rhône. Toutes les institutions suisses et françaises sont issues d'un droit strictement anthropocentré avec des arbitrages à court terme. Rester dans cette situation ne permet pas de sortir de ce droit de réparation et débouche sur une utilisation toujours plus massive des ressources de la planète. Toutefois, il faut maintenir les entités existantes tout au long des territoires du Rhône, mais les outiller différemment pour les sortir de ce sentiment d'impuissance, afin de former une chaîne d'action différente et efficace. Ces institutions se sentent démunies face aux changements climatiques avec l'impression d'être seules à essayer de trouver des solutions. Par exemple, la transition énergétique apporte une seule réponse pour le moment : produire différemment, mais toujours plus. Il est donné le cas du projet de barrage Massongex-Bex-Rhône (MBR) sur lequel l'association ne possède pas d'avis. En 2022, celui-ci représenterait l'équivalent de 22'000 habitants pour sa production énergétique, soit la production d'environ 1,7% de la consommation des Valaisans et Vaudois. Il se demande s'il ne serait pas temps de poser la question autrement : est-ce que la population a réellement besoin de cette énergie ? S'il n'est pas possible de maîtriser cette production en diminuant pour chaque citoyen sa consommation électrique de 1,7%, l'avenir risque de devenir préoccupant.

Un commissaire demande si cette association veut une identité juridique du Rhône, afin de changer les lois nationales et internationales. En outre, il requiert leur avis sur l'initiative visant à établir un passage public sur les rives du lac Léman. Le directeur de l'association indique que la reconnaissance de la question des droits de la nature aura une influence sur les droits nationaux et le droit international. L'objectif est d'essaimer cette question auprès d'un large public et qu'ils puissent s'exprimer autour d'un bassin versant, d'un fleuve, d'une montagne ou d'un glacier. Quant à la seconde question, l'association n'a pas d'avis sur un passage public sur les rives du lac Léman. En effet, les droits de la nature reviennent à demander aux entités vivantes non humaines de défendre leurs propres droits fondamentaux grâce à des tutelles et des représentations. Si ce projet venait à être proposé, la nature ferait simplement part de son avis en interpellant ou pas la justice.

3. POSITION DE LA POSTULANTE

Cette démarche d'appel citoyen est intéressante et importante. Le Canton de Vaud pourrait s'y rallier en le signant bien qu'il soit moins concerné, même si le 1er delta de ce fleuve se trouve sur son sol. À la question d'un commissaire souhaitant savoir si cet appel demande un soutien financier au Canton ou si cela est juste un geste symbolique, la postulante indique qu'il n'est pas recherché de soutien financier. C'est davantage un soutien symbolique avec l'appui d'institutions existantes qui donnerait du poids à sa réussite.

4. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

En préambule, le Conseil d'État ne s'est pas prononcé sur l'Appel du Rhône dont la question centrale est davantage philosophique. Il appartient au Grand Conseil de se déterminer sur cet objet. L'audition de l'association permet d'exprimer les éléments suivants :

- rejoindre l'Appel du Rhône revient à effectuer un geste symbolique avec aucune obligation à la clé ; cela ne change rien aux arbitrages des différents intérêts se situant dans un cadre légal existant. À ce propos, l'association ne s'est pas prononcée sur le projet de barrage MBR ou l'accessibilité publique des rives du lac Léman ;
- dans le plan d'action de la CIPEL, il y a la mesure suivante « explorer la capacité à donner une personnalité juridique au Léman² ». Cette commission concerne deux pays, la France et la Suisse, deux départements français, la Haute-Savoie et l'Ain, trois cantons, Valais, Genève et Vaud, et cinq cent cinquante-quatre communes. La réponse à ce postulat pourrait s'intégrer dans une réflexion similaire à celle du lac Léman ;
- il y a des atteintes massives dans le bassin versant du Rhône depuis longtemps ; cela s'aggrave au fil du temps avec la fonte du glacier, la pollution et la prolifération des déchets plastiques. Le Canton de Vaud se rend compte que les règles de protection, d'aménagement et d'utilisation du Rhône sont fragmentées. À ce titre, il est donné l'exemple du projet de 3e correction du Rhône où il y a des complications dans les actions à mener, dans les relations entre les cantons ou entre les communes, ou par rapport au caractère transfrontalier du Rhône ou du lac Léman ;
- plusieurs cours d'eau sont déjà dotés d'une personnalité juridique dans le monde : le Rio Atrato a vu des gardiens de ce fleuve être désignés en 2016 par la Cour constitutionnelle colombienne (quatre responsables communautaires et le Ministre de l'environnement de ce pays) ; l'Équateur a inscrit les droits de la nature dans sa constitution en 2011 avec la reconnaissance d'une violation des droits du fleuve Vilcabamba lors de travaux ; le fleuve Whanganui a vu sa personnalité juridique être reconnue par le Parlement néo-zélandais en 2017 et a acquis un droit à réparation en cas de dommages volontaires et il est représenté par un représentant de la tribu maori et un membre du gouvernement ; la rivière Magpie au Québec est dotée, depuis 2021, d'une personnalité juridique tandis que le Gange et le Yamuna, très pollués, ont vu leur personnalité juridique reconnue en 2017 par la justice indienne.

5. DISCUSSION GÉNÉRALE

Plusieurs commissaires expriment leur scepticisme face aux objectifs de cet appel et plus généralement face à cet objet. Un 1er se dit gêné par la signature de certains collectifs écologistes à cet appel. En entendant les propos de l'association, un autre a eu l'impression d'un fort accent à vouloir rendre au Rhône ses écosystèmes. C'est une approche louable, mais il faut savoir d'où l'humanité vient. Par le passé, celle-ci a dû vivre dans une nature bien plus forte et violente qu'aujourd'hui. Si les cours d'eau ont été canalisés, c'est parce que l'humanité a été confrontée à des problèmes sanitaires du fait de la présence de marais. Il a fallu gagner des terres productives pour nourrir la population. Il ne peut pas reconnaître un discours visant à faire décroître la population et les activités tout au long du Rhône en le rendant aux écosystèmes. Un autre commissaire pourrait être plutôt d'accord de travailler sur des initiatives en lien avec la fonte des glaciers par exemple.

Enfin, un dernier commissaire se dit plus favorable à des actions concrètes comme :

- la 3^e correction du Rhône qui nécessitera un investissement de plusieurs milliards de francs de la part des cantons concernés (Vaud et Valais) ;
- la mise sur pied de STEP filtrant les micropolluants ;
- le contrôle des industries par les services cantonaux des eaux pour éviter le rejet de produits toxiques dans le Rhône.

D'autres commissaires souhaitent un renvoi de cet objet. La postulante constate que de plus en plus de personnes se sentent éloignées des institutions et patagent face aux grands enjeux du XXI^e siècle comme les changements climatiques. Il s'agit de savoir si le politique veut soutenir ou non cet appel qui continuera de toute manière son chemin. Il serait donc opportun que le Canton de Vaud soutienne symboliquement cette démarche citoyenne venant du bas et visant un idéal à ne plus canaliser indéfiniment la nature parce que celle-ci

finira par se rebeller. Des problèmes ont été résolus, mais il en est apparu d'autres. En effet, des cours d'eau ont été canalisés, mais il y a, a contrario, beaucoup plus d'inondations par exemple. Il est rappelé par la présidente qu'il ne s'agit pas ici de faire le procès de l'Appel du Rhône. À titre personnel, elle estime qu'il vaudrait la peine de se poser la question d'un renvoi, car cette démarche est novatrice. L'important réside dans cette démarche citoyenne de trouver de nouveaux outils et de nouvelles ouvertures, afin de répondre à une problématique récurrente.

Cette démarche participative est jugée fantastique par un autre commissaire, car les citoyens se posent des questions et demandent des solutions face aux changements climatiques. Cet Appel du Rhône ne concerne pas que le Canton de Vaud, car ce fleuve n'est pas protégé des micropolluants à contrario du bassin du Rhin. Une commissaire comprend l'urgence à protéger le Rhône, qui reste un des fleuves les plus importants d'Europe, aussi pour l'être humain, car il est source d'eau pour la Suisse et la France. Néanmoins, elle a trouvé le discours de l'association assez flou. S'il est recherché une protection du Rhône, elle opterait pour une solution allant dans le sens d'un organisme similaire à la CIPEL intégrant la France et la Suisse plutôt qu'un appel citoyen difficile à saisir.

La Conseillère d'État indique, en effet, que la démarche de la CIPEL pourrait être reprise dans le cadre du Rhône. En effet, dans ses actions à entreprendre, il est dit qu'il faut « *définir les parties prenantes de la CIPEL les modalités de collaboration avec d'autres partenaires (société civile, IAGF, etc.). Rencontrer les personnalités porteuses de cette idée ou ayant mené de telles démarches, ainsi que des juristes compétentes sur les questions de personnalité morale. Identifier les principaux bénéfices potentiels pour le Léman et relevant des domaines de compétence de la CIPEL. Identifier les moyens nécessaires (juridiques, institutionnels réseautage) et proposer une stratégie à la CIPEL. Lancer la démarche concrète et coordonnée avec les parties prenantes* ». De plus, dans le contexte et enjeux, « *cette idée (évoquée notamment par M. Erik Orsenna) a été plébiscitée par plusieurs membres de la société civile à l'occasion de la journée de rencontre organisée par la CIPEL avec la société civile Vision-Léman 2030* ». À Genève, le gouvernement cantonal n'a pas discuté de cet Appel du Rhône, mais le Département du territoire (DT) estime que « *cet appel à considérer le Rhône en tant que personnalité juridique apportera ces prochaines années un véritable plus au débat social et politique de manière complémentaire au droit de protection. En effet, les bénéfices culturels, économiques et sociaux que procurent certaines prestations écosystémiques sont insuffisamment connues, y compris à l'heure actuelle* ».

Après les prises de positions exprimées sur cet objet, la discussion se concentre sur le sort que lui réserve la commission. Certains pensent que la transmettre permettrait au Conseil d'État de proposer une réponse circonstanciée alors que d'autres expriment leur souci d'une réponse tranchée oui ou non à la signature de l'Appel du Rhône comme formulé par la postulante.

6. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 4 voix pour, 4 voix contre et aucune abstention (voix prépondérante de la présidente), et de le renvoyer au Conseil d'État.

Ecublens, le 10 septembre 2022.

La rapporteuse de majorité :
(Signé) Sylvie Pittet Blanchette