

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jérôme Christen et consorts au nom Les Libres – Rives du Lac à La Tour-de-Peilz: encore et toujours un déni de démocratie! (22_INT_93)

Rappel de l'intervention parlementaire

Il y a douze ans, les citoyennes et citoyens de La Tour-de-Peilz acceptaient une initiative demandant la création d'un cheminement le long du rivage, comme l'exige d'ailleurs le cadre juridique cantonal. Mais on ne voit toujours rien venir. Les obstacles ne sont pas seulement juridiques mais aussi politiques et administratifs. Des éclaircissements s'imposent.

La loi cantonale sur le marchepied de 1926 interdit toute construction sur 2 mètres de large le long des rives du lac. Pourtant, il existe aujourd'hui plusieurs constructions réalisées bien après 1926 qui compliquent la réalisation d'un cheminement public. Notre mouvement local, La Tour-de-Peilz Libre, a questionné la Municipalité à ce sujet qui a précisé qu'il s'agissait d'une compétence cantonale. D'où la question suivante :

Question 1 - Le Conseil d'Etat peut-il nous préciser si les actes notariés établis lors des acquisitions des parcelles concernées et si les permis de construire accordés font état des servitudes et de l'obligation de laisser 2m de libre en bordure desdites parcelles côté lac ? Si oui, quelles mesures l'Etat entend-il prendre pour permettre le respect cette règle des deux mètres ?

Le préavis de la Municipalité de La Tour-de-Peilz relatif à la levée des oppositions fait également mention d'un port privé, de deux pontons, de trois rails de descente en bateau et de 4 accès privés au lac par des escaliers et des échelles. Ils seraient au bénéfice de concessions difficilement compatibles avec la réalisation du cheminement, selon la Municipalité de La Tour-de-Peilz, qui estime que cette question est également de compétence cantonale. D'où la question suivante :

Question 2 - Le Conseil d'Etat peut-il préciser si ces concessions sont conformes au cadre légal, notamment la loi cantonale du marchepied de 1926, mais également aux exigences de la LAT en matière de facilitation de l'accès aux rives du lac ? Si non, quelles mesures l'Etat entend-il prendre pour faire respecter le cadre légal et ses objectifs ?

La population de La Tour-de-Peilz a voté en faveur d'un chemin lacustre en 2010. La Municipalité de la législature 2011-2016 a trainé la patte. Par la suite, l'Etat de Vaud l'a sommée d'agir immédiatement pour respecter la volonté populaire. Douze ans plus tard, il n'est décidé de ne faire que le tiers du chemin... soit de ne pas étudier la réalisation du secteur Est jusqu'à qu'à ce que soit connue la décision du Tribunal fédéral sur le sort réservé aux propriétaires recourants. Ce procédé qui consiste à jouer la montre ressemble à un énième déni de démocratie.

Selon l'ancien syndic, la commune s'est heurtée à un obstacle de taille. « Leurs positions étaient antinomiques. Si le sentier impliquait de toucher un bâtiment ancien, la Division monuments et sites nous l'interdisait. Si on proposait l'alternative de construire des passerelles, c'est la Direction générale de l'environnement qui mettait son veto ». C'est ce qui aurait conduit aux choix de ne mettre à l'enquête publique que le tiers du parcours, explique-t-il au quotidien 24 Heures.

Question 3 - Le Conseil d'Etat peut-il confirmer que les divergences des services cantonaux sont à l'origine de la complication et du ralentissement du processus et sinon quelle est-elle ?

Question 4 - Quelles démarches le Conseil d'Etat entend-il entreprendre pour que la totalité du projet se réalise comme prévu initialement pour donner suite aux exigences qu'il avait formulé il y a 6-7 ans afin que le

cheminement complet se réalise dans les meilleurs délais et ne prene pas 3-5 ans de retard supplémentaire sur son secteur Est ?

Réponse du Conseil d'Etat

PREAMBULE

L'accès public aux rives des lacs fait débat depuis plus d'un siècle dans notre canton. Le premier projet de loi sur le marchepied date de 1917, il est entré en vigueur en 1926.

Une étape importante a été l'élaboration, dans les années 1990, d'un Plan directeur des rives du Léman, qui a proposé le tracé d'un cheminement piétonnier continu sur toutes les rives vaudoises du lac. Il s'agit d'un document dont les principes ont été adoptés par le Grand Conseil le 7 mars 2000 et dont le dossier technique a servi de base à plusieurs EMPD destinés à accorder les crédits nécessaires à la réalisation de ce cheminement continu.

A cet effet, trois EMPD ont été adoptés par le Grand Conseil, en mars 2000, novembre 2007 et mai 2014.

Avec la révision du Plan directeur cantonal du 16 novembre 2010, l'objectif de tenir libre les bords des lacs et de faciliter au public l'accès aux rives a été formalisé, de même que l'obligation du Canton de participer financièrement aux projets de cheminements de rive élaborés par les communes.

L'Etat s'est donc doté d'une politique de développement d'un cheminement public riverain, basée sur une stratégie de subventionnement pour le développement des infrastructures nécessaires.

Le succès de cette politique reste relatif. Les partisans et les opposants sont nombreux pour chaque nouveau projet de tronçon, avec des échanges d'arguments opposant l'intérêt public de pouvoir accéder aux rives aux intérêts essentiellement privés des propriétaires, disposant d'un accès au lac devant leurs parcelles.

Dans le cas particulier de la Tour-de-Peilz, une procédure est menée par la Commune suite à l'initiative populaire du 28 novembre 2010. Après un premier refus du Conseil communal d'accorder un crédit d'étude, contre lequel un recours a été déposé, le Conseil d'Etat a décidé le 21 août 2013 de donner partiellement raison aux recourants et a invité les autorités communales à prendre les mesures nécessaires pour que l'initiative acceptée par la population en 2010 puisse être mise en œuvre dans les meilleurs délais.

Diverses variantes ont été étudiées par la Commune, en collaboration avec les services cantonaux compétents. La Municipalité a soumis un projet de cheminement concernant le secteur Ouest (entre la plage de la Becque et la plage de la Maladaire) pour examen préalable du DIRH, aujourd'hui le DCIRH, en 2018. En raison de nombreux points de blocage concernant le secteur Est du cheminement (du DP 1045 « Portail Blanc » à la plage de la Maladaire), la Municipalité a décidé de renoncer à aménager ce secteur, suite à une visite locale effectuée avec les autorités concernées le 2 avril 2019. Le projet a ainsi fait l'objet de plusieurs adaptations qui ont été soumises à ce département pour examens préalables complémentaires en août 2019 et janvier 2020.

Avec l'accord du DIRH, actuellement le DCIRH, le projet a été mis à l'enquête publique du 30 novembre au 29 décembre 2019, avec une présentation publique qui a eu lieu le 3 décembre 2019. Ce projet a suscité 23 oppositions de particuliers et entreprises en tant que propriétaires riverains, d'associations et du Syndicat intercantonal des pêcheurs professionnels du Léman. Des séances de conciliation ont eu lieu en septembre 2020 et la Municipalité a présenté un préavis municipal au Conseil communal (CC) de La Tour-de-Peilz le 10 février 2021, qui demandait un crédit pour la levée des oppositions au cheminement riverain, en présentant succinctement les oppositions sous forme d'un tableau récapitulatif, avec propositions de réponses. Ce préavis a été adopté à une très large majorité lors de la séance du CC du 24 mars 2021.

Un complément au préavis a été soumis au CC le 15 septembre 2021, qui l'a adopté dans sa séance du 8 décembre 2021. Par décision du 21 février 2022, la Cheffe du DIRH, aujourd'hui DCIRH, a approuvé le projet d'aménagement du cheminement piétonnier précité. Ces décisions ont été notifiées par la DGMR le 24 février 2022. Sept actes de recours, réunissant chacun plusieurs recourants ont été déposés à la Cour de droit administratif et public (CDAP) fin mars 2022.

Après une phase d'instruction, la CDAP a rendu le 14 mars 2023 un arrêt portant uniquement sur les aspects procéduraux. Un recours a été retiré et deux ont été déclarés irrecevables, faute de qualité pour recourir. Les quatre autres recours ont été traités ensemble et ont été admis, les décisions de la Municipalité et de la DGMR étant déclarées nulles, celle du DCIRH du 21 février 2022 étant annulée et la cause renvoyée à cette autorité pour nouvelle décision.

REPONSE AUX QUESTIONS

1. *Le Conseil d'Etat peut-il nous préciser si les actes notariés établis lors des acquisitions des parcelles concernées et si les permis de construire accordés font état des servitudes et de l'obligation de laisser 2m de libre en bordure desdites parcelles côté lac ? Si oui, quelles mesures l'Etat entend-il prendre pour permettre le respect cette règle des deux mètres ?*

L'acte notarié établi lors du transfert de propriété d'une parcelle, qu'elle soit riveraine ou non, ressort du droit privé. Il n'appartient pas à l'Etat d'en vérifier le contenu, qui doit être conforme à la législation en vigueur, en particulier à l'ordonnance sur le registre foncier (ORF, RS 211.432.1). D'une manière générale, les restrictions de droit public ne sont pas traitées spécifiquement dans l'acte authentique. En revanche, toutes les servitudes doivent y être explicitement mentionnées, y compris les servitudes de passage public constituées en faveur de l'Etat de Vaud.

Aujourd'hui, la zone riveraine de la Commune de La Tour-de-Peilz est affectée sur 20 mètres à la zone de verdure B (zone de verdure 15 LAT – zone à bâtir, PGA 2019) dans laquelle les compétences en matière d'octroi de permis de construire sont communales. Elle est inconstructible, sauf éléments paysagers, notamment des chemins piétonniers ou du mobilier urbain. Cas échéant, la délivrance d'un permis de construire par la Municipalité est subordonnée à l'octroi des autorisations spéciales nécessaires par les services de l'Etat concernés.

La modification de la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML, BLV 721.09), entrée en vigueur en septembre 2014 (art. 16 al. 2), impose la réservation d'un passage public le long de la rive en contrepartie des concessions octroyées pour l'établissement de port, de jetée, d'ouvrage de défense contre l'érosion, de ponton, de rails à bateaux et de lift à bateaux.

Le tracé de ce passage réservé d'une largeur de 2 mètres s'étend en principe à toute la longueur du rivage sur la parcelle du concessionnaire. Son assiette se confond généralement avec celle de la servitude légale du marchepied dont elle suit le sort (art. 4 LML). Ce tracé figure sur le plan qui accompagne l'acte de concession mais ne fait pas l'objet d'une inscription au Registre foncier.

2. *Le Conseil d'Etat peut-il préciser si ces concessions sont conformes au cadre légal, notamment la loi cantonale du marchepied de 1926, mais également aux exigences de la LAT en matière de facilitation de l'accès aux rives du lac ? Si non, quelles mesures l'Etat entend-il prendre pour faire respecter le cadre légal et ses objectifs ?*

Toutes les installations nautiques présentes le long du projet de cheminement riverain mis à l'enquête par la Commune de La Tour-de-Peilz en novembre-décembre 2019 font l'objet de concessions, respectivement d'autorisations à bien-plaire pour les installations légères :

- deux concessions ont été accordées conformément à la LML en échange d'une servitude de passage. Ces concessions ne sont par conséquent pas incompatibles avec la réalisation du cheminement. Bien au contraire, elles sont de nature à faciliter sa création ainsi que l'a voulu le législateur. Il est par ailleurs précisé que tout ouvrage réalisé dans les lacs et sur leurs grèves est de surcroît soumis à autorisations spéciales selon la loi du 3 décembre 1957 sur la police des eaux dépendant du domaine public (LPDP, BLV 721.01) et la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC, BLV 700.11). Ainsi, aussi bien l'octroi de l'autorisation de construire que celui de la concession n'ont été possibles que moyennant la délivrance des autorisations spéciales délivrées respectivement par l'autorité en charge de l'aménagement et de la police des eaux dépendant du domaine public et par l'autorité en charge de l'aménagement du territoire, dont dépend aussi l'application de la LAT.
- deux autorisations à bien-plaire portant sur des installations nautiques seront à terme retirées et remplacées par des concessions à durée limitée. En effet, l'article 26 de la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC, BLV 731.01) prévoit cette transformation lors du transfert de propriété de la parcelle à laquelle est lié l'ouvrage, toujours en échange de la réservation d'un passage selon l'art. 16 al. 2 LML.

Enfin, il est précisé que tous les ouvrages et aménagements prévus dans le cadre du projet de cheminement riverain mis à l'enquête par la Commune de La Tour-de-Peilz du 30 novembre au 29 décembre 2019 prennent en compte et intègrent les installations nautiques existantes, lesquelles ne font donc aucunement obstacle à la réalisation du projet.

3. *Le Conseil d'Etat peut-il confirmer que les divergences des services cantonaux sont à l'origine de la complication et du ralentissement du processus et sinon quelle est-elle ?*

Sur le territoire vaudois, la création d'un cheminement riverain public suit la procédure du projet routier communal (art. 13 al. 3 de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes, LRou, BLV 725.01). Au cours de cette procédure, le projet est soumis à l'examen préalable du service cantonal compétent, actuellement la Direction générale de la mobilité et des routes (DGMR) (art. 3 al. 3 LRou). Les différents services concernés de l'Etat sont consultés et octroient, cas échéant, les autorisations spéciales nécessaires.

En l'occurrence, les rives des lacs étant l'objet d'intérêts divergents : protection de la biodiversité et du paysage d'une part, offre d'espaces de détente et attrait touristique d'autre part, le projet de la Tour-de-Peilz a été modifié en fonction des remarques émises par les services de l'Etat lors de la phase d'examen préalable et a été soumis à trois examens complémentaires afin de satisfaire au mieux à tous les intérêts en présence.

Par la suite, le projet communal finalisé est mis à l'enquête publique par la Municipalité. Au terme de la procédure d'enquête publique, le projet doit être adopté par le Conseil communal dans les 24 mois après la fin de l'enquête publique. Ce délai peut, à la demande de la Commune et dans des cas exceptionnels, être prolongé de 12 mois (art. 44 LATC). Le Conseil communal statue sur les propositions de réponses aux oppositions en même temps qu'il se prononce sur le projet routier (art. 42 al. 2 LATC).

Enfin, le Département de la culture, des infrastructures et des ressources humaines (DCIRH) peut alors approuver le projet routier adopté par le Conseil communal après examen sous l'angle de la légalité et de sa conformité au plan directeur cantonal (art. 43 al. 1 LATC). Cette décision est soumise à recours auprès de la CDAP, ce qui a été le cas pour le projet de la Tour-de-Peilz.

Du fait de la complexité de ces projets et des nombreux intérêts en présence, cette typologie de procédure est délicate et prend nécessairement du temps.

4. *Quelles démarches le Conseil d'Etat entend-il entreprendre pour que la totalité du projet se réalise comme prévu initialement pour donner suite aux exigences qu'il avait formulé il y a 6-7 ans afin que le cheminement complet se réalise dans les meilleurs délais et ne prenne pas 3-5 ans de retard supplémentaire sur son secteur Est ?*

Les outils suivants sont déjà à disposition pour favoriser l'accès aux rives :

- Concessions

En vertu de l'art. 16 al. 2 LML, un passage public est réservé le long de la rive à l'octroi de chaque concession pour des installations nautiques.

- Financement

Des moyens financiers ont aussi été octroyés pour financer une part cantonale de la réalisation d'un cheminement riverain par le biais de trois EMPD en 2000, 2007 et 2014. Cette subvention est fondée sur l'art. 56 al. 2 LRou et permet au Canton de financer jusqu'à 50% des études et réalisations des cheminements riverains.

- Expropriation

La loi 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 (art. 14 LML, art. 14 LRou).

Bien que ces outils existent et soient, en théorie, suffisants, ils ont montré leurs limites et n'ont parfois pas été utilisés, à l'image du droit d'exproprier.

Il y a lieu de relever que la problématique est particulièrement aigüe autour du Léman et ne touche que marginalement les rives vaudoises des autres lacs.

Cela étant, en l'état actuel du droit, aucun délai de mise en œuvre d'un cheminement riverain n'est imposé aux communes par la loi. Le législateur comptait sur le temps pour que les servitudes constituent petit à petit des tronçons continus permettant au fur et à mesure la réalisation du cheminement public. Or, avec l'augmentation de la population et de la pression sur les espaces récréatifs, y compris les rives, on constate aujourd'hui que la progression est trop lente. En outre, la loi ne fournit au Canton aucun moyen de contrainte ou d'exécution par substitution.

Des travaux préparatoires visant une révision des législations cantonales sur les eaux ont débuté en 2018 et débouché sur un état des lieux des besoins en 2019. Ces démarches ont incité le Département de l'environnement et de la sécurité (DES) à initier, en 2021, une révision partielle des législations cantonales sur les eaux, dont la LML et la LLC qui sont le siège de la matière en ce qui concerne le cheminement riverain. Ces travaux préparatoires perdurent à ce jour ; les résultats seront présentés au Grand Conseil une fois qu'ils seront achevés, à l'horizon 2024.

CONCLUSION

Suivant la procédure du projet routier communal, le projet « Secteur Ouest » a été soumis à un deuxième examen préalable des services de l'Etat en octobre 2018. L'enquête publique a eu lieu du 30 novembre au 29 décembre 2019, elle a fait l'objet de 23 oppositions de riverains et d'associations. Aucune d'entre elles n'a été retirée lors des séances de conciliation qui ont suivi.

En date du 8 décembre 2021, le Conseil communal de La Tour-de-Peilz a approuvé le projet et les plans du cheminement piétonnier des rives du lac « Secteur Ouest » et adopté les propositions de réponse aux oppositions.

Cette décision et la décision du DCIRH du 21 février 2022 approuvant le projet d'aménagement d'un cheminement piétonnier public le long des rives du lac « Secteur Ouest » a fait l'objet de plusieurs recours, auxquels la CDAP a donné suite sur des aspects purement formels, sans examiner les questions de fond, et renvoyé la cause au DCIRH pour nouvelle décision. Ce dernier a demandé à la Commune de procéder à une nouvelle mise à l'enquête publique de son projet.

Plus généralement, dans le cadre du traitement des demandes de renouvellement de concessions existantes, pour des installations nautiques privées, la durée des concessions accordées a été réduite de 30 ans à 15 ans dans l'objectif de préserver les rives de manière restrictive, selon la mesure E25 du Plan directeur cantonal (PDCn).

De plus, lors du renouvellement de concessions existantes, il est vérifié que le tracé de la servitude de passage à pied inscrite en contrepartie de l'usage du domaine public des eaux est conforme à son inscription au registre foncier, notamment que l'assiette de la servitude demeure libre de tout obstacle ou entrave à la circulation des piétons.

Par ailleurs, la planification stratégique cantonale en matière de revitalisation des rives lacustres devrait entrer en vigueur dans le courant du premier semestre 2023, conformément aux exigences de la Confédération. La planification identifie notamment les tronçons de rive à revitaliser en priorité. Tant la revitalisation des rives que la mise en œuvre du cheminement riverain sont de compétence communale et peuvent ainsi être portés en synergie. Les projets de revitalisation constituent en effet des opportunités pour le développement de l'accessibilité aux rives et en particulier pour l'étude de tracé de cheminements riverains. Actuellement, plusieurs études de cheminement riverain et de mobilité sont ainsi menées dans le cadre de projets de revitalisation, dont celle de la revitalisation du delta du Rhône

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 21 juin 2023.

La présidente :

C. Luisier Brodard

La vice-chancelière :

S. Nicollier