

## EXPOSE DES MOTIFS ET PROJETS DE LOIS

modifiant :

- la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML) ;
- la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC)

et

## RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur les postulats :

- Jean-Michel Favez et consorts demandant que la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML) soit modifiée afin de faciliter la réalisation des objectifs sur le Plan directeur des rives vaudoises du Lac Léman (11/POS/290) ;
- Fabienne Freymond Cantone et consorts demandant une définition plus restrictive des constructions considérées comme constructions légères sur le domaine public du lac (11/POS/292)

## 1 INTRODUCTION

### 1.1 Rappel du postulat Jean-Michel Favez

*Le Plan directeur des rives du lac, adopté par le Grand Conseil en 2000, affirme clairement des objectifs que les communes sont en charge de réaliser.*

*Les mesures générales prévues dans ce plan directeur sont les suivantes :*

- *assurer, dans la mesure du possible, un cheminement continu sur l'ensemble des rives vaudoises du lac ;*
- *créer le chemin directement en rive du lac, dans la mesure où sa construction n'entre pas en conflit avec des objectifs de protection de la nature et où il est techniquement réalisable ;*
- *assurer de manière prioritaire la liaison piétonne entre les équipements de détente et de loisirs existants ou à créer et les sites urbanisés.*

*Par ailleurs, dans la révision du Plan directeur cantonal adoptée par le Grand Conseil le 16 novembre 2010, la nouvelle fiche E25 – Rives de lacs reprend un de ces objectifs, soit :*

- *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.*

*On peut évidemment se réjouir de ces objectifs, tout en constatant que, malgré cette volonté clairement exprimée par les autorités cantonales, les réalisations concrètes tardent à se réaliser, malgré*

les 2 crédits-cadres votés par le Grand Conseil. Pour le premier, 1/3 seulement des quelque 2 millions accordés ont été dépensés, alors que les CHF 1'360'000.-, attribués à l'unanimité de cette assemblée en novembre 2007 pour les années 2007 à 2010, sont encore loin d'être entièrement utilisés.

Les difficultés rencontrées pour atteindre ces objectifs et répondre ainsi aussi bien à la volonté du législateur que de la population paraissent être de 2 ordres :

1. Le manque de volonté de certaines municipalités
2. Le manque de clarté de certains textes légaux

Si, comme autorité législative, nous pouvons difficilement corriger le premier de ces éléments, il en va autrement du second. C'est le but de cette motion qui vise à modifier la loi de 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML).

Les modifications proposées visent à en élargir à l'usage du public les buts inscrits dans cette loi.

En effet, le texte de la LML prévoit, en son art. 1 :

"(...) il doit être laissé le long de la rive et sur une largeur de 2 mètres, un espace libre de toute construction ou autre obstacle à la circulation, pour le halage des barques et bateaux, le passage ou marchepied des bateliers et de leurs aides, soit pour tous les besoins de la navigation ainsi que pour ceux de la pêche."

Nous proposons d'ajouter à la fin de cet article : "**ainsi que pour la réalisation des objectifs du Plan directeur cantonal des rives du lac.**" Une autre option consistant à ajouter après circulation "(...) **pour un cheminement riverain public (...)**"

Nous proposons, par cohérence avec cette première modification, la **suppression de l'art. 2** de la LML, dont la teneur est la suivante :

"L'espace libre mentionné à l'article premier n'est réservé qu'en faveur des personnes qui exercent le halage des barques et bateaux, en faveur des bateliers, comme marchepied pour les besoins de la navigation ainsi des pêcheurs pour l'exercice de la pêche."

Les propriétaires des fonds riverains qui sont grevés de cette restriction peuvent s'opposer à ce que d'autres personnes en fassent usage et s'introduisent sur leurs propriétés, si elles n'y sont pas autorisées par la loi."

Constatant, par ailleurs que le département en charge de ce dossier rencontre des difficultés importantes lorsqu'il veut conditionner le renouvellement d'une concession pour usage du domaine public à l'inscription au Registre foncier d'une servitude de passage, nous proposons également une modification de l'alinéa 2 de l'art. 16 de la LML par l'ajout du terme "renouvelées". Cet alinéa 2 devenant ainsi (modification en gras) :

"Des concessions pourront toutefois être octroyées ou **renouvelées** pour l'établissement de ports, de jetées ou d'ouvrage de défense contre l'érosion, moyennant qu'un passage public soit réservé le long de la rive, et que la vue dès ce passage soit sauvegardée."

Nous demandons le renvoi de cette motion pour étude en commission.

Gland, le 6 décembre 2010

(Signé) Jean-Michel Favez et 52 cosignataires

## **1.2 Rappel du postulat Fabienne Freymond Cantone**

*Les rives de nos lacs sont un bien précieux. L'urbanisation rapide de notre canton, particulièrement des rives lémaniques, et les besoins d'équipement de loisirs et de détente qui vont avec créent une pression énorme sur nos côtes. Ainsi, et la soussignée s'en est fait l'écho dans son interpellation déposée en septembre 2009 "Le Canton veut-il enlaidir systématiquement les rives du lac ?", il y a prolifération d'installations en tous genres sur l'eau, qui ont pour effet de banaliser ces paysages a priori exceptionnels.*

*Dans la révision du Plan directeur cantonal adoptée par le Grand Conseil le 16 novembre 2010, la nouvelle fiche E25 – Rives de lacs réitère les objectifs suivants, soit :*

- protéger les rives du lac,*
- en tenir libres les bords et faciliter au public l'accès aux rives par les chemins de randonnée pédestre et le passage le long de celles-ci,*
- et, dans les territoires réservés à l'habitat et à l'exercice des droits économiques, coordonner les besoins de la population et de l'économie avec les autres intérêts en présence,*

*comme la loi sur l'aménagement du territoire ou le Plan directeur des rives l'instituaient par ailleurs auparavant. Sur proposition d'amendement, le Grand Conseil a accepté l'adjonction du nouvel objectif suivant, qui répond partiellement à l'interpellation mentionnée ci-dessus :*

*Le canton veille à la préservation du paysage des rives, notamment lors de l'octroi de concessions pour les installations destinées aux activités nautiques.*

*Toutefois, il faut relever que sur la thématique des équipements, et plus spécifiquement des installations sur le domaine public lacustre, rien de plus n'est mentionné dans le plan directeur cantonal et ceux des différents lacs vaudois. En réponse à l'interpellation Freymond Cantone sur les rives, le Conseil d'Etat a affirmé que les services compétents pour autoriser des constructions sur le domaine public du lac suivent des critères bien précis et ont une pratique de plus en plus restrictive en la matière. Cette pratique semble aussi s'accorder avec la jurisprudence, comme le confirme un arrêt du Tribunal cantonal [1]. Par ailleurs, le Conseil d'Etat a indiqué que la Commission des rives des lacs (CRL) a initié une réflexion sur les conditions d'utilisation du domaine public lacustre : la démarche vise tout particulièrement à assurer la conservation des portions de rives encore naturelles, à éviter la privatisation exagérée du bord du lac et à limiter l'impact paysager qui serait induit par une prolifération d'installations sur les rives de nos lacs. Ces buts peuvent rassembler sans aucun doute une majorité d'assentiments derrière eux ; ils ne sont cependant pas de type normatif et ne sont pas confirmés dans un règlement, le ou les plans directeurs ou une loi.*

*Enfin, et comme cela a déjà été développé devant ce parlement, il devient difficilement soutenable que des pontons avec lifts à bateaux puissent être autorisés à bien plaisir. En plus d'empiéter sur le domaine public des lacs, un gros bateau suspendu a un impact visuel massif. De surcroît, les ouvrages considérés comme plus lourds, tels que les ouvrages de protection des rives ou des digues, font l'objet d'une concession dont la contrepartie est l'inscription d'une servitude de passage public en bordure de parcelle privée. Si l'on veut concrètement avancer sur le sujet de protection des rives et accroître les cheminements piétonniers le long des rives, il s'agit de renforcer la législation. Ainsi l'on devrait exiger que toute construction au-delà d'une certaine ampleur, y compris les pontons, soit soumise à concession.*

*Ainsi, pour préciser la volonté du Grand Conseil et du Conseil d'Etat de protéger les rives, de tenir libres les bords des lacs et de faciliter au public l'accès aux rives, nous demandons par le biais de cette motion que le Conseil d'Etat définisse et mette en place :*

- une planification des constructions sur le domaine public des lacs du canton, les interdisant*

*sauf là où une planification les autoriserait (secteurs limités aux rives fortement urbanisées), tel que c'est le cas dans d'autres cantons comme le canton de Berne ;*

- *une politique de protection des rives sur le domaine public des lacs, définissant de manière plus restrictive quelles sont les constructions considérées comme constructions légères.*

*Nous demandons le renvoi de cette motion pour étude en commission.*

*Nyon, le 7 décembre 2010*

*(Signé) Fabienne Freymond Cantone et 51 cosignataires*

---

*[1] Recours Philippe Pasche et Jocelyne Bloch Pasche c/ décision du DSE du 27 janvier 2009 leur refusant de construire un ponton d'embarquement au droit de la parcelle n° 501 de la Commune de Paudex sur le domaine public cantonal*

### **1.3 Prise en considération**

Les deux postulats ont été initialement déposés sous forme de motions. La motion Jean-Michel Favez (10/MOT/121) a été transformée en postulat le 6 mars 2012 et la motion Fabienne Freymond Cantone (10/MOT/123) a été transformée en postulat le 20 mars 2012. Le Grand Conseil a accepté la transformation des deux motions initiales en postulat et les a pris en considération.

## **2 SIMILITUDE DES DEUX POSTULATS**

En raison de l'analogie de l'objet des deux postulats, le Conseil d'Etat a décidé de regrouper les deux objets et de les traiter simultanément.

## **3 ETAT DE LA SITUATION ACTUELLE DES AUTORISATIONS A BIEN PLAIRE ET DES CONCESSIONS SUR LES LACS DU CANTON DE VAUD**

A titre préliminaire, il est utile de présenter les statistiques relatives au nombre de concessions et d'autorisations à bien plaie accordées aux particuliers.

Ainsi en décembre 2012, le long des rives vaudoises des lacs du canton, il existe 333 concessions pour des ouvrages "lourds" comme les ports, les digues et les enrochements.

Cela concerne 49 ports publics et 155 ports privés. Le solde représente principalement des enrochements ou des concessions générales octroyées à des communes.

L'octroi d'une concession implique l'inscription au registre foncier sur la propriété foncière concernée, d'une servitude de passage public à pied, le long de la rive, en faveur de l'Etat ou de la commune.

Pour les autres installations nautiques situées sur le domaine public cantonal des eaux, il est accordé des autorisations à bien-plaire qui peuvent être supprimées en tout temps, aux frais des bénéficiaires. Cela peut être le cas notamment lorsqu'un intérêt public le requiert dans un secteur, pour des besoins de sécurité, de protection de la nature ou du paysage.

Il y a le long des rives vaudoises des lacs environ 2'500 installations de ce type.

Les pontons et débarcadères situés hors des ports sont au nombre de 971 dont certains sont équipés de lift à bateaux (35 lifts).

Les bouées en pleine eau qui permettent d'amarrer un bateau, principalement pendant la période de navigation, sont au nombre de 618.

Les rails et les rampes de mise à l'eau des bateaux sont au nombre de 554 et 188.

Le nombre total de concessions de rives avec servitude est de 270.

Le nombre total de concessions de rives sans servitude est de 63.

La longueur du cheminement riverain existant est d'environ 70 km, ce qui représente globalement

environ la moitié de la longueur totale à créer.

La longueur des servitudes dont le cheminement riverain n'a pas été réalisé, est de 21 km, et ceci de manière non continue.

Ces chiffres confirment la forte présence d'infrastructures diverses sur les rives du Léman et le caractère largement modifié du paysage riverain. Seuls quelques pourcents des rives sont encore à l'état naturel. Il est dès lors essentiel que le développement de nouvelles infrastructures respecte les éléments les plus marquants du patrimoine paysager lémanique et les quelques portions de rive naturelle remplissant d'importantes fonctions écologiques.

## **4 DEFINITION ET REGIME DES OUVRAGES NAUTIQUES**

### **4.1 Contexte global**

La loi sur le marchepied est ancienne, mais reste néanmoins un outil législatif adapté.

En revanche, l'évolution de la technique et le souhait des propriétaires provoquent un accroissement des ouvrages nautiques en nombre et en taille. Il est apparu au fil des années, des lifts à bateaux, des pontons et des rails à bateaux beaucoup plus massifs que dans la première partie du vingtième siècle.

Certains de ces ouvrages nautiques, s'ils ne correspondent pas formellement au vocable de "port", peuvent de plus en plus souvent y être assimilés.

### **4.2 Contexte légal**

L'article 16, alinéa 2 la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML ; RSV 721.09) prévoit : *"Des concessions pourront toutefois être octroyées pour l'établissement de port, de jetées ou d'ouvrage de défense contre l'érosion, moyennant qu'un passage public soit réservé le long de la rive, et que la vue dès ce passage soit sauvegardée."*

En préambule, il faut relever qu'il ressort de ce texte que si l'ouvrage concédé vient à être détruit ou si la concession est retirée, la servitude demeure inscrite de par la loi et de par l'acte de concession qui stipule que cette inscription est pérenne.

Ainsi, la LML soumet au régime de la concession les seuls ouvrages exhaustivement énumérés à son article 16. Certes, le régime de la concession est un régime ordinaire d'usage du domaine public. Toutefois, dans le contexte législatif vaudois lié à l'usage des eaux publiques, la concession est subordonnée à l'inscription d'une servitude, soit d'une atteinte au principe constitutionnel de la garantie de la propriété. De ce fait, le régime de la concession ne peut pas être étendu au-delà des cas expressément prévus par la loi.

De fait, lorsque l'objet construit sur le domaine public ne peut pas être considéré comme un port, une jetée ou un ouvrage de défense contre l'érosion, il est assujéti au régime de l'autorisation à bien plaire qui ne permet pas l'inscription d'une servitude.

Selon l'article 2 de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendants du domaine public (LLC ; RSV 731.01), *"nul ne peut détourner les eaux du domaine public, ni les utiliser, sans l'autorisation préalable du Conseil d'Etat."*

La première forme de ces autorisations est la concession. Celle-ci a une durée de huitante ans au maximum en vertu de l'article 4 alinéa 1er LLC. Selon l'article 84 du règlement y relatif (RLLC ; RSV731.01.1), *"(...) s'il s'agit d'installations privées, la durée est de trente ans et s'il s'agit d'installations communales la durée est de cinquante ans."* La concession implique selon la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains la création d'une servitude sur la parcelle limitrophe aux lacs, propriété du bénéficiaire de la concession, quel que soit l'ouvrage concédé. La durée pour un particulier sera de trente ans.

Toutefois, l'article 4 alinéa 2 LLC prévoit que pour des installations provisoires ou de très faible

importance, le Conseil d'Etat peut accorder des autorisations à bien plaie, révocables en tout temps.

Comme exposé ci-dessus, seuls les ports, les ouvrages de lutte contre l'érosion et les jetées font l'objet d'une concession.

Le port est un abri naturel ou artificiel pour les navires, aménagé pour l'embarquement et le débarquement du fret et des passagers (Petit Larousse 2003).

L'enrochement est l'ensemble de gros blocs de roche utilisés pour la protection des parties immergées des ouvrages d'art ou pour la construction de barrages (*Ibidem*). Concrètement sur nos lacs, il s'agit de murs de protection contre l'érosion.

La jetée est une chaussée enracinée dans le rivage et établie pour permettre l'accès d'une installation portuaire, pour faciliter les manœuvres dans les chenaux d'accès au port (*Ibidem*).

Il ressort de ces définitions que ces trois sortes d'installations nautiques sont des ouvrages lourds étroitement liés au sol. C'est pourquoi ils sont soumis à la délivrance d'une concession.

Le ponton (nautique) est défini comme un appontement servant de débarcadère, une plateforme flottante ou encore une construction flottante et plate pour le transport de matériel dans les ports (*Ibidem*).

Le rail à bateaux est un profilé d'acier laminé fixé au sol et au fond lacustre, constituant le chemin de roulement et de vidage des véhicules nautiques.

Le lift à bateaux est une installation, généralement placée sur ou contre un ponton, qui permet de hisser un véhicule nautique hors de l'eau.

En l'état actuel de la législation, ces trois derniers ouvrages sont soumis à l'octroi d'une autorisation à bien plaie, laquelle est révocable en tout temps.

Enfin, il convient de souligner que les récentes modifications de la loi fédérale sur la protection des eaux et de son ordonnance instaurent un espace inconstructible en bordure des lacs et des cours d'eau. Les conséquences de ces textes pour les constructions futures devront être examinées avec attention (jurisprudence à venir). Ces bases légales nouvelles n'auront toutefois pas, en principe, d'impact sur les constructions existantes qui devraient bénéficier de la situation acquise. En revanche, ces nouvelles dispositions fédérales imposent une révision de la planification directrice des rives des lacs, qui devra être entreprise avec le concours de la Commission des rives du lac (CRL).

L'article 16 de la loi sur le chemin piéton le long des lacs et sur les plans riverains a en outre été complété avec une indication réservant ses dispositions aux exigences découlant de la loi fédérale sur la protection des eaux.

#### **4.3 Distinction entre ponton et rails à bateaux d'une part et corps-mort d'autre part**

Une des solutions pour restreindre le nombre d'ouvrages et pour permettre la création d'une servitude continue le long du rivage serait de soumettre l'ensemble des ouvrages nautiques au régime de la concession. Ainsi, outre les ports, les jetées et les ouvrages de défense contre l'érosion, les pontons, les rails de mise à l'eau et les corps-morts (bouées) ne pourraient être érigés que si une concession est délivrée au bénéficiaire et qu'une servitude est inscrite en échange.

Pour les bouées cependant, une telle extension n'est pas opportune, notamment en raison du fait que les corps-morts qui servent à attacher les embarcations sont des ouvrages légers qui peuvent être démantelés facilement. Pour ce dernier type de constructions, l'inscription d'une servitude, obligatoire pour la concession, serait disproportionnée. Par ailleurs, des autorisations pour la pose de corps-mort (bouée) sont parfois accordées pour des navigateurs qui ne sont pas propriétaires limitrophes aux rives du lac. Dans ce cas, l'inscription de la servitude n'aurait aucune justification sur la parcelle de l'intéressé. Elle ne pourrait pas non plus se faire au droit de ce corps-mort sur la parcelle attenante.

L'inscription d'une servitude, respectivement la création d'un cheminement riverain en échange de l'autorisation de réaliser un ouvrage qui peut être facilement retiré, n'est guère envisageable sous l'angle du principe de la proportionnalité. Il n'est donc ni souhaitable, ni proportionné de soumettre la pose de corps-mort au régime de la concession. En conséquence, la notion d'autorisation à bien plaire doit être maintenue pour ce type d'ouvrage.

En revanche, l'introduction dans l'article 16 de la loi sur le marchepied des termes de "ponton", de "lift à bateaux" et de "rails à bateaux" se justifie. Quelle qu'en soit leur taille, ces ouvrages ne constituent clairement pas des meubles au sens de l'article 713 CC. En effet, ils ne peuvent pas être retirés du sol, sans le détruire partiellement ou totalement. En l'espèce, tant le ponton, que le lift ou le rail à bateaux sont fixés à la fois à terre et dans le fond lacustre.

Il se justifie donc de modifier ainsi l'article 16, alinéa 2 de la loi sur le marchepied en y introduisant les pontons, les rails à bateaux et les lifts à bateaux. Une telle modification aura pour conséquence de restreindre la définition des constructions considérées comme légères. Elle devrait également entraîner une diminution du nombre de demandes pour la réalisation de tels ouvrages, voire conduire à la destruction de certains d'entre eux au regard des contraintes liées à l'inscription d'une servitude en échange de la concession y afférente, en particulier lors des transferts des autorisations concernées à de nouveaux bénéficiaires. Une telle modification aura ainsi pour conséquence d'améliorer la protection du paysage, en limitant la prolifération des ouvrages d'une part et en conduisant à la suppression d'ouvrages délabrés d'autre part. Mais elle aura également pour effet d'étendre le réseau des servitudes inscrites (et ceci de façon pérenne), permettant ainsi aux communes d'en bénéficier pour leurs projets de réalisation de cheminements riverains.

Ainsi, le Conseil d'Etat propose d'étendre le régime de la concession aux pontons, aux rails à bateaux et aux lifts à bateaux.

La modification de la loi sur le marchepied implique également celle de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC). En effet, l'article 26 LLC prévoit ce qui suit, sous l'intitulé port, jetée et enrochements : *"Toutes les autorisations à bien plaire pour ports, jetées et enrochements seront retirées et remplacées par des concessions à durée limitée, dans les délais qui seront fixés par le Département des travaux publics."*

Cette disposition est modifiée dans un souci de cohérence. Il est néanmoins difficile d'envisager une date butoir à laquelle toutes les autorisations à bien plaire concernées devront être transformées en concession. L'article 26 LLC a montré ses limites dans ce domaine. Le projet propose ainsi de modifier le régime transitoire en subordonnant la modification du régime juridique au moment du transfert de propriété de la parcelle.

Ainsi, l'Etat sera habilité, lors de chaque transfert d'une autorisation à bien plaire d'un titulaire à un autre, en raison du transfert de propriété de la parcelle attenante, de procéder à la transformation de l'autorisation à bien plaire en concession. De la sorte, les principes de légalité, d'égalité et de proportionnalité seront respectés. Le nouveau bénéficiaire pourra accepter la transformation de l'autorisation en concession ou le cas échéant, renoncer à celle-ci et procéder au démantèlement de l'ouvrage nautique concerné.

## **5 RAPPEL DE LA REPONSE À L'INTERPELLATION FABIENNE FREYMOND CANTONE DU 31 AOUT 2009 INTITULÉE : "LE CANTON VEUT-IL ENLAIDIR SYSTÉMATIQUEMENT LES RIVES DU LAC ?"**

Dans le cadre de cette interpellation, Madame la Députée Fabienne Freymond Cantone avait déjà interpellé le Conseil d'Etat par quatre questions, portant notamment sur l'enlaidissement des rives du lac et du cas particulier de l'octroi d'une autorisation d'un lift à bateaux à un particulier propriétaire d'une parcelle privée à Nyon.

Dans sa réponse, le Conseil d'Etat concluait notamment en ces termes :

"(...)

*Outre les objectifs propres poursuivis par chacun des services consultés, ceux-ci poursuivent un objectif commun qui est de faire face à l'augmentation des constructions en bordure du lac.*

*Pour faire face à cette augmentation, due, notamment, au morcellement d'importantes parcelles riveraines, chaque service a des critères bien précis inscrits dans une pratique de plus en plus restrictive en la matière. De plus, les réunions mensuelles de la CRL (Commission des rives du lac) permettent d'échanger des points de vue et de prendre des décisions coordonnées pour des projets plus délicats.*

*La CRL a initié une réflexion sur les conditions d'utilisation du domaine public lacustre. Cette démarche vise tout particulièrement à assurer la conservation des portions de rives encore naturelles, à éviter la privatisation exagérée du bord du lac et à limiter l'impact paysager qui serait induit par une prolifération d'installations sur les rives de nos lacs."*

## **6 JURISPRUDENCE EN LA MATIERE**

Les divers arrêts cantonaux tendent également à une telle restriction de la prolifération des ouvrages nautiques.

Ainsi, dans différents arrêts (AC.2010.0203, AC.2009.0032, AC.2009.0051, AC.2010.0066, AC.2010.0060), le Tribunal cantonal a confirmé les décisions du département en ce sens que des ouvrages nautiques, soumis à autorisation à bien plaie ou à concession ne pouvaient être délivrés que si aucun intérêt public prépondérant ne s'y opposait ou si cette forme d'ouvrage n'était pas contraire aux principes dégagés par le plan directeur des rives.

En substance, il résulte de ces arrêts que le particulier n'a pas un droit à l'accès au domaine lacustre pour la réalisation d'un ouvrage nautique. Il a simplement une faculté dans la mesure où aucun autre intérêt public ou privé ou aucune disposition du plan directeur des rives ne s'y oppose.

Le présent projet de modification législative s'inscrit dans la droite lignée de cette jurisprudence.

Cette modification est également justifiée par un arrêt genevois paru à la semaine judiciaire 2012 I 95. Certes, cet arrêt n'est pas vaudois. Cependant, il amène une réflexion en matière d'ouvrage nautique qui permet de consolider la position du Conseil d'Etat en la matière. Dans le Canton de Genève, les ouvrages nautiques sont soumis à des autorisations de construire. Ces autorisations de construire peuvent être considérées comme des concessions ou des autorisations à bien plaie *mutatis mutandis*. En effet, la procédure de construction genevoise et la procédure d'octroi de concession et de bien plaie vaudoise sont analogues. Dans cet arrêt, le Tribunal Cantonal genevois a considéré que l'ensemble des constructions nautiques, tels que ports, enrochements, jetées, pontons, rails de mise à l'eau, lifts à bateaux et corps-morts devaient être soumis à une autorisation. Celle-ci doit en effet être délivrée à quatre conditions cumulatives. Il faut tout d'abord que l'ouvrage soit issu de la création de la main de l'homme. Il doit encore avoir un caractère durable. Il doit, en outre, être fixé au sol (nautique ou terrien). Enfin, l'incidence sur l'affectation du sol en particulier l'impact esthétique sur le paysage, les effets sur l'équipement et l'atteinte à l'environnement au sens large du terme (protection des eaux, de la forêt, de la faune, de la nature et du paysage) doivent être pris en considération pour qualifier un ouvrage de construction ou installation. Dès lors qu'un ouvrage remplit ces quatre conditions cumulatives, il doit être soumis à l'autorisation de construire. Ainsi, une bouée d'amarrage et une barge amarrée ont été considérées comme des ouvrages qui répondaient à ces critères.

Dans le canton de Vaud une telle approche serait considérée comme disproportionnée, en raison même du système prévu par la loi sur le marchepied qui soumet l'octroi de la concession à l'inscription d'une servitude. Comme déjà relevé, cette servitude est une restriction à la propriété et doit donc répondre aux critères de la proportionnalité. Par ailleurs, l'aspect pratique dont il a été fait



état ci-dessus, consistant à délivrer une bouée (corps-mort) à un propriétaire non limitrophe au lac rend la situation impossible. En effet, il n'est pas envisageable d'inscrire une servitude d'un bénéficiaire dont la parcelle se situe ailleurs que dans le pourtour du domaine lacustre. Cette forme d'ouvrage doit continuer à être mise au bénéfice d'une autorisation à bien plaie, révocable en tout temps.

Il faut encore relever que dans l'arrêt du 17 janvier 2012 (AC.2010.0203), le Tribunal cantonal a posé le principe selon lequel la servitude de passage inscrite en échange d'un acte de concession grevait l'entier de la largeur de la parcelle (le long du lac) du bénéficiaire de cette concession.

Il en résulte que quel que soit l'ouvrage concédé (rail, lift ou ponton), la servitude grèvera l'entier de la largeur de la parcelle concernée, quelle qu'en soit sa largeur.

## **7 POSITION DU CONSEIL D'ETAT SUR LE POSTULAT JEAN-MICHEL FAVEZ**

### **7.1 Modification de l'article 1er de la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML)**

D'une part, le postulant a proposé d'ajouter à la fin de l'article premier de la loi sur le marchepied le texte reproduit en gras ci-dessous :

*"(...) il doit être laissé le long de la rive et sur une largeur de 2 mètres, un espace libre de toute construction ou autre obstacle à la circulation, pour le halage des barques et bateaux, le passage ou marchepied des bateliers et de leurs aides, soit pour les besoins de la navigation **ainsi que pour ceux de la pêche, ainsi que pour la réalisation des objectifs du Plan directeur cantonal des rives du lac.**"*

Une autre option a été proposée par le postulant consistant à remplacer cette phrase en gras par *"(...) **pour un cheminement riverain public(...)**",* après le terme de circulation.

Dans cette perspective, le postulant propose la suppression de l'article 2 de cette loi qui dispose :

*"L'espace libre mentionné à l'article premier n'est réservé qu'en faveur des personnes qui exercent le halage des barques et bateaux en faveur des bateliers comme marchepied pour les besoins de la navigation ainsi que des pêcheurs pour l'exercice de la pêche.*

*Les propriétaires des fonds riverains qui sont grevés de cette restriction peuvent s'opposer à ce que d'autres personnes en fassent usage et s'introduisent sur leur propriété, si elles n'y sont pas autorisées par la loi."*

Le Conseil d'Etat est d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier ce texte. La fusion entre le marchepied (destiné à un certain nombre de personnes) et le cheminement riverain (ouvert à tous) n'est pas souhaitable. En effet, le marchepied est notamment destiné aux navigateurs en détresse. Il existe donc, dans la mesure du possible, dans toutes les zones riveraines du lac. Destiné à un nombre de personnes restreint et voué à un usage très occasionnel, le marchepied est d'abord conçu comme une zone inconstructible. Il est à ce dernier titre compatible avec l'existence de territoires protégés par des plans de protection de la nature, de la faune ou de la flore.

Le cheminement riverain est quant à lui ouvert à tous pour un usage quotidien et simultané. A ce titre, il ne peut pas être réalisé dans des zones qui nécessitent une protection des milieux naturels, de la faune et/ou de la flore. C'est pourquoi, le plan directeur des rives prévoit que ce cheminement ne peut pas être réalisé dans des zones protégées et a proposé, dans les plans et fiches de mesures, des itinéraires alternatifs.

Le Conseil d'Etat est donc d'avis de ne pas retenir la solution tendant à introduire à l'article 1er LML les termes "pour un cheminement riverain" qui induirait de facto en de multiples endroits une situation contraire aux objectifs du plan directeur. De même le Conseil d'Etat n'est pas favorable à la modification de l'article 1er LML par adjonction d'un renvoi à la réalisation des objectifs du Plan directeur. D'une part, la planification directrice cantonale lie le canton et les communes sans qu'il soit nécessaire d'y faire renvoi dans la loi sur le marchepied. D'autre part, comme déjà exprimé, le Plan

directeur ne fait pas correspondre systématiquement le marchepied avec le cheminement riverain.

## **7.2 Modification de l'article 16, alinéa 2 de la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML)**

Le postulant propose d'ajouter le terme de "renouveler" dans le cadre de l'article 16 alinéa 2 de la loi sur le marchepied dont la teneur serait la suivante :

*"Des concessions pourront toutefois être octroyées **ou renouvelées** pour l'établissement de ports, de jetées ou d'ouvrages de défense contre l'érosion, moyennant qu'un passage public soit réservé le long de la rive, et que la vue dès ce passage soit sauvegardée".*

Déjà avant l'introduction de la loi sur le marchepied, des servitudes étaient inscrites. Depuis l'introduction de la loi sur le marchepied en 1926, l'administration a procédé régulièrement à l'inscription des servitudes lors des renouvellements, dans l'hypothèse où elles n'étaient pas existantes. Cela étant, il n'est pas exact de parler de "renouvellement". En effet, à son échéance la concession est caduque et son "pseudo" renouvellement constitue en réalité l'octroi d'une nouvelle concession.

Il n'est donc pas souhaitable sur le plan légistique d'introduire une telle terminologie dans l'alinéa 2 de l'article 16 LML. Il convient donc d'écarter cette solution.

Toutefois, le changement de régime pour les ouvrages nautiques proposé dans le cadre du projet de modification de l'article 16 LML pourrait avoir des effets sur le nombre de servitudes inscrites et favoriser de ce fait le déploiement du cheminement riverain.

## **8 POSITION DU CONSEIL D'ETAT SUR LE POSTULAT FABIENNE FREYMOND CANTONE**

### **8.1 Planification**

La postulante a demandé une planification des constructions sur le domaine public des lacs du canton, les interdisant sauf là où une planification les autoriserait (secteurs limités aux rives fortement urbanisées), tel que c'est le cas dans d'autres cantons comme le canton de Berne.

Une telle planification aurait pour conséquence de pérenniser certaines installations existantes et nouvelles (le long des rives fortement urbanisées), ce qui n'est pas compatible avec la nature du domaine public "eaux" qui, par définition, constitue un secteur inconstructible. A l'inverse, le régime de concessions actuel, qui fixe une durée à chaque concession, permet de réexaminer si les conditions d'octroi sont toujours remplies à échéance, ce qui constitue un avantage certain.

Le Conseil d'Etat est donc d'avis d'écarter cette mesure législative.

En revanche, la révision de la planification directrice des rives, rendue par ailleurs nécessaire avec l'entrée en vigueur de l'article 36a de la loi fédérale sur les eaux (LEaux, en vigueur depuis le 1er janvier 2011), permet clairement de tendre en direction des objectifs du postulat. Le Conseil d'Etat chargera donc la Commission des rives du lac (CRL) de conduire les travaux préparatoires à la révision de sa planification directrice pour l'ensemble des rives des lacs de notre canton assujetties à une planification directrice (lac Léman, rive nord du lac de Neuchâtel et lac de Morat).

### **8.2 Une politique de protection des rives**

La postulante a également requis une politique de protection des rives sur le domaine public des lacs, définissant de manière plus restrictive quelles sont les constructions considérées comme constructions légères.

L'examen de cette mesure a fait l'objet des chapitres précédents et conduit à la proposition de modification de l'article 16 de la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains et de l'article 26 de la loi sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public.

## **9 CONSEQUENCES**

### **9.1 Légales et réglementaires**

Modification de l'article 16, alinéa 2 de la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML) et modification de l'article 26 de la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public (LLC).

### **9.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

Néant

### **9.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique**

Néant

### **9.4 Personnel**

Néant

### **9.5 Communes**

Néant

### **9.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Néant

### **9.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant

### **9.8 Loi sur les subventions (application, conformité)**

Néant

### **9.9 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant

### **9.10 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

La présente modification est conforme à la Fiche E35 "Rives de lac du Plan directeur cantonal", introduite lors de sa deuxième adaptation, et particulièrement au dernier paragraphe du cadre gris : "*Il (ndlr : le Canton) veille à la préservation du paysage des rives, notamment lors de l'octroi de concessions pour les installations destinées aux activités nautiques.*"

### **9.11 RPT**

Néant

### **9.12 Simplifications administratives**

Néant

## **10 CONCLUSION**

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil :

1. de prendre acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats :
  - Jean-Michel Favez et consorts demandant que la loi sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains (LML) soit modifiée afin de faciliter la réalisation des objectifs du

- Plan directeur des rives vaudoises du Lac Léman ;
- Fabienne Freymond Cantone et consorts demandant une définition plus restrictive des constructions considérées comme constructions légères sur le domaine public du lac ;
2. d'adopter les projets de lois suivants :

Texte actuel

**Art. 16**

<sup>1</sup> Il ne sera plus accordé de concession de grève pour des constructions.

<sup>2</sup> Des concessions pourront toutefois être octroyées pour l'établissement de ports, de jetées ou d'ouvrages de défense contre l'érosion, moyennant qu'un passage public soit réservé le long de la rive, et que la vue dès ce passage soit sauvegardée.

<sup>3</sup> La règle posée au premier alinéa ne s'applique pas aux constructions pour des oeuvres d'utilité publique (quais publics, débarcadères publics, bains publics, etc.).

<sup>4</sup> Les actes de concession devront contenir les prescriptions nécessaires pour éviter que les ouvrages ou constructions autorisés déparent le

Projet

**PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le**  
**long des lacs et sur les plans riverains (LML)**

du 3 juillet 2013

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

**Article premier**

<sup>1</sup> La loi du 10 mai 1926 sur le marchepied le long des lacs et sur les plans riverains est modifiée comme suit :

**Art. 16**

<sup>1</sup> (sans changement)

<sup>2</sup> Sous réserve des dispositions de la loi fédérale sur la protection des eaux, des concessions pourront toutefois être 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, moyennant qu'un passage public soit réservé le long de la rive, et que la vue de ce passage soit sauvegardée.

<sup>3</sup> (sans changement)

<sup>4</sup> (sans changement)

paysage.

**Texte actuel**

**Projet**

***Art. 2***

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 juillet 2013.

Le président :

Le chancelier :

*P.-Y. Maillard*

*V. Grandjean*

Texte actuel

Projet

**PROJET DE LOI**  
**modifiant la loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation**  
**des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public**  
**(LLC)**

du 3 juillet 2013

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

**Article premier**

<sup>1</sup> La loi du 5 septembre 1944 sur l'utilisation des lacs et cours d'eau dépendant du domaine public est modifiée comme suit :

**Art. 26**      **Ports, jetées et enrochements**

<sup>1</sup> Toutes les autorisations à bien plaie pour ports, jetées et enrochements seront retirées et remplacées par des concessions à durée limitée, dans les délais qui seront fixés par le département.

**Art. 26**      **Ports, jetées, enrochements, pontons, lifts à bateaux et rails**

<sup>1</sup> Toutes les autorisations à bien plaie pour ports, jetées, enrochements, pontons, lifts à bateaux et rails à bateaux seront retirées et remplacées par des concessions à durée limitée lors du transfert de propriété de la parcelle à laquelle est lié l'ouvrage.

**Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a) de la Constitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

**Texte actuel**

**Projet**

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 juillet 2013.

Le président :

Le chancelier :

*P.-Y. Maillard*

*V. Grandjean*