

Projet présenté par les députés :

M_{mes} et MM. Cyril Mizrahi, Pierre Vanek, Thomas Bläsi, Nicolas Clémence, Badia Luthi, Grégoire Carasso, Marc Falquet, Salika Wenger, Diego Esteban, Jean Batou, Léna Strasser, Glenna Baillon-Lopez, Rémy Pagani, Charles Selleger, Romain de Sainte Marie, Jocelyne Haller, Christian Zaugg

Date de dépôt : 20 septembre 2021

Projet de loi sur les rives du lac et des cours d'eau (LRives)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
vu l'article 3, alinéa 2, lettre c, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979 ;
vu l'article 664, alinéa 2, du code civil suisse, du 19 décembre 1907 ;
vu les articles 4, 5 et 6 de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR), du 4 octobre 1985 ;
vu les articles 159, alinéa 2, et 166 de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Art. 1 But

La présente loi vise à protéger la physionomie des rives du lac et des cours d'eau et à en assurer le libre accès au public.

Art. 2 Plan directeur des rives du lac et des cours d'eau

¹ Le Conseil d'Etat édicte un plan directeur des rives du lac et des cours d'eau qui sert de base à l'élaboration et à la coordination des plans d'aménagement des rives.

² Il consulte les communes ainsi que les organisations se vouant par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement, à la protection des monuments, de la nature ou des sites ou à l'accès aux rives.

Art. 3 Plans d'aménagement des rives

¹ Le département chargé de l'aménagement du territoire (ci-après : le département) dresse des plans destinés à aménager les rives situées sur le territoire cantonal des lacs et des cours d'eau suivants :

- a) lac Léman;
- b) Rhône, Arve, Versoix, Allondon, Aire, Drize, Laire, Foron, Hermance et Seymaz.

² Le Conseil d'Etat ordonne que des plans soient dressés pour aménager les rives d'autres lacs et cours d'eau quand le but poursuivi par la présente loi le requiert.

Art. 4 Contenu des plans d'aménagement des rives

¹ Le plan d'aménagement des rives fixe notamment :

- a) une zone de protection des rives dans les régions exemptes de constructions et des limitations de construire dans les régions pourvues de constructions ;
- b) le tracé d'un chemin longeant la rive (ci-après : chemin de rive) ;
- c) des surfaces libres mises à disposition de la collectivité pour la détente et le sport ;
- d) des mesures visant au maintien des rives dans un état proche de l'état naturel et à leur revitalisation ;
- e) des mesures permettant d'assurer la continuité du chemin de rive compte tenu des zones naturelles et des espaces protégés.

² Il indique dans quel ordre chronologique et par quels moyens les mesures doivent être réalisées.

Art. 5 Chemin de rive

¹ Le chemin de rive est continu et d'une largeur d'au moins deux mètres, à compter de la ligne des hautes eaux ou de la berge aménagée.

² Lorsque le respect de l'environnement ou un intérêt prépondérant le justifie, le chemin peut ne pas longer directement la rive. Dans ce cas, les secteurs publics situés au bord de l'eau sont desservis par des chemins de pénétration et les échappées existantes sur le lac ou le cours d'eau sont préservées.

³ Sous réserve d'un intérêt public ou privé prépondérant, le chemin de rive est exempt de circulation.

Art. 6 Constructions et installations

¹ Dans la zone de protection des rives, il n'est permis d'ériger une construction ou installation que si, cumulativement :

- a) elle sert l'intérêt public ;
- b) elle est sise dans la zone de protection des rives de par son affectation ;
- c) elle ne porte pas atteinte au paysage.

² Exceptionnellement, si le chemin de rive ne s'en trouve pas entravé et que les conditions énumérées sous lettres b et c sont réunies, une construction ou installation servant un intérêt privé prépondérant peut être érigée.

Art. 7 Réalisation

¹ Le département met en œuvre les plans d'aménagement des rives en collaboration avec le département chargé de la protection des eaux.

² Le cas échéant, il ordonne les mesures administratives nécessaires. Les articles 129 à 136 de la loi sur les constructions et installations diverses (LCI), du 14 avril 1988, sont applicables par analogie.

³ Le cas échéant, la procédure d'expropriation est régie par les dispositions relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Art. 8 Voies de recours

¹ La décision par laquelle le département adopte un plan d'aménagement des rives peut faire l'objet d'un recours à la chambre administrative de la Cour de justice dans un délai de 30 jours dès la publication de la décision dans la Feuille d'avis officielle.

² Les communes et les organisations d'importance cantonale ou actives depuis plus de 3 ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement, à la protection des monuments, de la nature ou des sites ou à l'accès aux rives ont qualité pour recourir contre un plan d'aménagement des rives, toute décision ou autre acte sujet à recours, ainsi qu'en cas de déni de justice formel, afin de faire respecter la présente loi, ses dispositions d'exécution, ainsi que toute autre disposition pertinente en matière d'aménagement et de protection des rives ainsi que du domaine public du lac et des cours d'eau.

Art. 9 Sanctions administratives

¹ Est passible d'une amende administrative de 100 francs à 150 000 francs toute personne contrevenant :

- a) à la présente loi et à ses dispositions d'exécution ;
- b) aux ordres donnés par le département dans les limites de la présente loi et de ses dispositions d'exécution.

² Au surplus, les articles 137 à 142 LCI sont applicables par analogie.

Art. 10 Exécution

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

Art. 11 Dispositions transitoires

¹ Les plans d'aménagement des rives sont édictés dans les 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Jusqu'à ce que les plans d'aménagement des rives soient édictés, une interdiction générale de construire en deçà de cinquante mètres de la rive est valable. A la demande des communes concernées, des organisations se vouant par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement, à la protection des monuments, de la nature ou des sites ou à l'accès aux rives, le département peut, en cas d'urgence et après avoir entendu les autres parties concernées, réduire ou augmenter ponctuellement cette distance.

Art. 12 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames les députées,
Messieurs les députés,

Ce projet de loi vise à concrétiser l'article 166 de la nouvelle constitution genevoise qui prévoit que « *l'Etat assure un libre accès aux rives du lac et des cours d'eau dans le respect de l'environnement et des intérêts publics et privés prépondérants* ». Née des travaux de la Constituante il y a bientôt 10 ans, cette disposition n'a depuis lors donné lieu à aucune législation d'application. Elle est pour ainsi dire restée « lettre morte » et aujourd'hui encore, le libre accès aux rives de notre canton est loin d'être assuré. La proposition légale qui vous est ici soumise a donc pour ambition de permettre de corriger cet état de fait.

Situation actuelle à Genève et dans d'autres cantons

La question de l'accessibilité aux rives des lacs et des cours d'eau à Genève comme dans d'autres cantons est, sans mauvais jeu de mots, un vieux serpent de mer. Il faut dire que l'écart persistant entre législation et « réalité du terrain » est saisissant.

En effet, l'article 3, alinéa 2, lettre c, de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), du 22 juin 1979, dispose avec beaucoup de clarté le principe suivant : « *Il convient [...] de tenir libres les bords des lacs et des cours d'eau et de faciliter au public l'accès aux rives et le passage le long de celles-ci* ». Il revient en particulier aux cantons d'être proactifs afin de garantir l'application de ce principe dans l'aménagement de leur territoire, ainsi que le prévoit également la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR), du 4 octobre 1985 (section 2).

Pourtant, dans les faits, l'accès aux rives des lacs et cours d'eau est très inégal sur le territoire suisse et loin d'être réalisé de manière satisfaisante dans tous les cantons.

A Berne, où cela est expressément prévu par la loi sur les rives des lacs et des rivières (LRLR), votée en 1982 déjà, on estimait vingt ans plus tard que 72% des rives du lac étaient accessibles au public¹.

¹ <https://pages.rts.ch/emissions/abe/388401-les-berges-des-lacs-romands-sous-la-loupe-le-commerce-equitable-qu-est-ce-que-c-est-interview-de-paola-ghilani-directrice-de-max-havelaar-suisse.html>

A Neuchâtel, où existe également une volonté politique forte en ce sens, ce chiffre grimpe même à plus de 80%. Les derniers kilomètres manquants pour boucler le sentier lacustre devraient être très prochainement aménagés, compte tenu du vote par le Grand Conseil neuchâtelois en janvier 2021 d'un crédit de 2,4 millions pour ce faire². Le canton s'est par ailleurs doté en 2017 d'un *Plan directeur des rives du lac de Neuchâtel*, lequel pose les bases, entre autres éléments, de l'aménagement d'un chemin de rive continu³.

Dans les cantons de Vaud et de Fribourg, la situation est moins avancée. L'accessibilité des rives des lacs y est estimée à des taux sensiblement identiques, soit un peu moins de 60%. A noter que dans le cas des rives lémaniques, l'aménagement et la préservation de celles-ci font toutefois l'objet d'un *Plan directeur cantonal des rives vaudoises du lac Léman*, adopté en 2000. Le principe du libre accès s'est également imposé il y a quelques années en votation populaire dans les deux communes de La Tour-de-Peilz et de Gland (respectivement en 2010 et 2012). Néanmoins, la réalisation effective des aménagements nécessaires se heurte aux oppositions formées par plusieurs propriétaires privés⁴. A Mies et Tannay également, l'association « Rives publiques » a tenté de faire valoir le principe d'un accès sans entrave aux rives du lac sur l'entier du territoire communal, sans véritable succès à ce jour. Les berges de la région de La Côte ont, dans leur grande majorité, été soustraites au public par de riches propriétaires privés qui jouissent d'une situation privilégiée en bord de lac.

Mais c'est bien à Genève que la question de l'accessibilité des rives se pose avec le plus d'acuité. En effet, on estime que seul 40% du rivage lacustre y est effectivement accessible au public, la quasi-totalité des 60% restants jouxtant des parcelles privées sises à l'extérieur de la rade. L'inscription dans la nouvelle constitution genevoise, en 2012, du principe de libre accès aux rives n'y a rien changé – pas plus que la pétition (2000 signatures) déposée en octobre 2017 par le Collectif de la Bécassine n'a ouvert de voie continue le long des berges versoisiennes.

² Le crédit voté vaut contreprojet indirect à l'initiative des Verts neuchâtelois « Rives pour toutes et tous », déposée en 2016 et qui demandait « *qu'un passage continu, aménagé et entretenu de deux mètres de large au moins soit garanti le long des lacs neuchâtelois* ». Au vu du contreprojet voté, l'initiative a depuis été retirée (voir : <https://www.verts-ne.ch/blog/initiative-rives-pour-toutes-et-tous/>).

³ <https://www.ne.ch/medias/Pages/170223-Plan-directeur-des-rives-du-lac-de-Neuchatel.aspx>

⁴ <https://www.24heures.ch/vaud-regions/chemin-public-bord-lac-detour-justice/story/27503918>

Cette situation est d'autant plus regrettable que, côté français, la servitude dite du marchepied, consacrée à l'article L 2131-2 du Code général de la propriété des personnes publiques⁵, garantit en droit la possibilité à quiconque de cheminer (à pied) le long du lac sur une largeur d'au moins 3,25 mètres. Même si des violations de cette disposition continuent d'être constatées ponctuellement et que la continuité du sentier lacustre n'est pas encore assurée dans sa totalité, l'existence d'une telle base légale contraignante n'est certainement pas étrangère au fait que, contrastant avec la situation prévalant sur le territoire genevois, les rives françaises du Léman sont accessibles à près de 70% et sur des tronçons longs de plusieurs kilomètres⁶.

Il y a un intérêt manifeste pour l'ensemble de l'agglomération franco-valdo-genevoise à capitaliser sur ces premiers aménagements et à viser la réalisation, à terme, d'un cheminement continu tout autour du lac Léman – cela tant pour les habitantes et habitants que pour l'attrait touristique de la région. Dans cet objectif, le canton de Genève devrait agir en concertation avec les autorités françaises et vaudoises, comme l'y invite notamment l'article 5 de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre (LCPR), du 4 octobre 1985.

Enjeux sociaux et environnementaux de l'accès à l'eau

La préservation des rives et l'accès à l'eau soulèvent des enjeux d'importance, tant sur le plan environnemental que social, et cela de manière croissante à mesure que les effets du dérèglement climatique s'intensifient. Les épisodes caniculaires et la hausse des températures maximales en été ont notamment mis en évidence la problématique des « îlots de chaleur urbains » et le besoin essentiel pour la population d'accéder à des espaces végétalisés et de fraîcheur. Ce besoin est particulièrement aigu pour les habitantes et habitants du canton qui ne peuvent, l'été venu, quitter Genève pour les bords de mer ou le jardin ombragé d'une résidence secondaire. Pour celles et

⁵ L'article cité stipule notamment : « *Les propriétaires riverains d'un cours d'eau ou d'un lac domanial ne peuvent planter d'arbres ni se clore par haies ou autrement qu'à une distance de 3,25 mètres. Leurs propriétés sont grevées sur chaque rive de cette dernière servitude de 3,25 mètres, dite servitude de marchepied. Tout propriétaire, locataire, fermier ou titulaire d'un droit réel, riverain d'un cours d'eau ou d'un lac domanial est tenu de laisser les terrains grevés de cette servitude de marchepied à l'usage du gestionnaire de ce cours d'eau ou de ce lac, des pêcheurs et des piétons.* ».

⁶ Cf. notamment <https://www.tdg.ch/suisse/cote-francais-leman-marche-rives/story/11628744> et <https://lelaccpourtout.weebly.com/cartes.html>

ceux-là, les rives du lac et des cours d'eau sont des endroits précieux, propices à la détente et aux loisirs, particulièrement en famille.

Face à cette situation et compte tenu du cadre géographique exceptionnel dont jouit Genève, la tentation est forte pour les plus privilégiés de s'assurer un accès exclusif aux rives du lac. C'est bien sûr le cas d'une poignée de très riches particuliers et de son lot de propriétés de luxe dites « pieds dans l'eau », mais également de certaines communes elles-mêmes qui, à l'instar de Collonge-Bellerive, Prégny-Chambésy ou encore Hermance, ont pris l'initiative de restreindre l'accès à certaines plages sises sur leur territoire (en le rendant payant et/ou en le réservant aux seuls résidents de la commune)⁷.

Si une fréquentation trop importante de ces lieux est mise en avant par les autorités communales pour justifier les restrictions édictées, il sied de relever que cette pression sur les bords du lac est bel et bien la résultante d'un accès à l'eau par trop restreint pour l'ensemble de la population, dans un canton qui compte pourtant plus d'une trentaine de kilomètres de rives lacustres.

Il faut encore rappeler qu'à teneur de la législation citée plus haut, le lac comme ses rives sont publics ; dès lors, une privatisation de ces espaces dans le but explicite d'en exclure une partie de la population ne peut être admise. Ainsi que l'a opportunément rappelé M. Hodgers, magistrat à la tête du département du territoire, dans les colonnes de différents titres de presse de part et d'autre de la frontière, « *l'accès du public à l'eau est un bien fondamental* »⁸ et « *le lac et ses rives appartiennent à tout le monde* »⁹.

Le présent projet de loi entend donc s'assurer de la mise en application et du respect de ces principes essentiels, en les transcrivant dans une loi cantonale dédiée.

Commentaires sur la proposition de loi

La proposition de loi faite ici s'inspire directement de la loi bernoise sur les rives des lacs et des rivières (LRLR), du 6 juin 1982¹⁰. Elle aurait pour avantage de fixer un cadre clair et uniforme en matière d'aménagement des rives, tout en introduisant la notion de chemin de rive continu, ainsi qu'un droit de recours pour les organisations, permettant d'assurer un contrôle

⁷ <https://www.tdg.ch/geneve/actu-genevoise/savonniere-devient-payante-non-residents/story/28991209>

⁸ <https://www.ledauphine.com/environnement/2021/04/24/geneve-poursuit-sa-reconquete-des-rives-du-lac-leman-pour-les-habitants>

⁹ <https://lecourrier.ch/2020/10/20/letat-veut-mettre-fin-aux-plages-payantes/>

¹⁰ <https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/560?locale=fr>

effectif sur la mise en œuvre et l'application du droit. Elle se veut ainsi complémentaire par rapport aux dispositions existantes instituant des périmètres de protection (RSG L 4 10 à 19), à la loi sur les eaux (RSG L 2 05), ainsi qu'à la loi sur le domaine public (RSG L 1 05).

La plupart des articles n'appellent pas de commentaires spécifiques. Néanmoins, il sied d'attirer l'attention sur la volonté des auteurs et autrices du présent projet de loi, à travers les formulations retenues, de veiller à un nécessaire équilibre entre, d'une part, la préservation des rives et des écosystèmes qui s'y trouvent et, d'autre part, leur accessibilité. Il est bien évident que la seconde doit être subordonnée à la première, et qu'il ne s'agit donc pas de tendre vers un accès aux rives « à tout prix », qui se réaliserait aux dépens de la faune et la flore des zones ripariennes des cours d'eau. Aussi l'aménagement des rives devra-t-il faire l'objet d'une évaluation concertée avec les milieux de protection de la nature, en particulier s'agissant des zones sensibles du point de vue écologique.

S'agissant de la largeur du chemin de rive telle que proposée, il convient de faire référence à la jurisprudence rendue par le Tribunal cantonal vaudois dans un arrêt du 17 janvier 2012 (cause AC.2010.0203) : « porter la largeur de la servitude de passage public à 2 m répond (...) à des motifs évidents de sécurité. Le Tribunal a ainsi pu constater lors de l'inspection locale qu'une largeur de 90 cm est insuffisante ; elle ne permet pas à des piétons, qui se promèneraient notamment avec une poussette ou en chaise roulante, de croiser d'autres promeneurs. Une largeur de 2 m se justifie d'autant plus que le passage public dont il est question se trouve, par définition, au bord du lac et qu'elle permet ainsi d'éviter que quelqu'un ne tombe à l'eau. Une telle largeur correspond d'ailleurs à celle prévue par d'autres types de marchepied, tel celui de l'art. 1 LML, de même qu'à celle des servitudes de passage public figurant sur les plans riverains. »

Ainsi, dans toute la mesure du possible et en procédant dans chaque situation à une pesée des intérêts, le chemin de rive devrait aller de pair, d'une part, avec la renaturation des rives et, d'autre part, avec l'accessibilité pour les personnes handicapées, en utilisant p. ex. des revêtements stabilisés ou des passerelles en bois.

Conséquences financières

Il n'est pas possible aux auteurs et autrices du présent projet de loi d'en chiffrer à ce stade le coût. Le cas échéant, il reviendra à l'autorité exécutive d'intégrer cet aspect en amont, dans le cadre de l'élaboration du plan directeur des rives du lac et des cours d'eau prévu à l'article 2 dudit projet.

Au vu des explications qui précèdent, nous vous remercions, Mesdames les députées, Messieurs les députés, chères et chers collègues, de faire bon accueil au présent projet de loi.