



*Date de dépôt : 27 septembre 2022*

## **Rapport**

**de la commission d'aménagement du canton chargée d'étudier le projet de loi de 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 sur les rives du lac et des cours d'eau (LRives)**

*Rapport de majorité de M. Vincent Subilia (page 6)*

*Rapport de première minorité de M<sup>me</sup> Amanda Gavilanes (page 89)*

*Rapport de deuxième minorité de M. David Martin (page 92)*

*Rapport de troisième minorité de M. Rémy Pagani (page 101)*

*Rapport de quatrième minorité de M. Stéphane Florey (page 106)*

## **Projet de loi (13024-A)**

### **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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

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

#### **Art. 5      Chemin de rive**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

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

#### **Art. 6      Constructions et installations**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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**

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

<sup>2</sup> 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.

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de Vincent Subilia

La commission d'aménagement du canton s'est réunie à dix reprises, les 19 janvier, 26 janvier, 2 février, 9 février, 23 février, 2 mars, 9 mars, 16 mars, 23 mars et 30 mars 2022 pour traiter de ce projet de loi sous la présidence de M. Thierry Cerutti, et en présence – en intégralité ou en partie – de M. Sylvain Ferretti, directeur général, office de l'urbanisme (OU), M. Jean-Charles Pauli, secrétaire adjoint, direction juridique, OU, M<sup>me</sup> Marie Schärli, secrétaire générale adjointe, M. Claude Realmonte, architecte-paysagiste, M. Pierre-Alain Girard, directeur général, office du patrimoine et des sites (OPS), M<sup>me</sup> Laetitia Cottet, architecte urbaniste, OU, M<sup>me</sup> Magali Brogi, cheffe de projet Région Rhône Ouest, OU.

A noter que six des dix séances se sont déroulées par visioconférences.

De façon à mener ses travaux, la commission a procédé à 10 auditions, totalisant 17 auditionnés, soit : (i) celle de M<sup>me</sup> Olivia Spahni et M. Fiore Suter de Pro Natura Genève conjointement avec M. Jean-Pascal Gillig du WWF Genève, le 26 janvier 2022 ; (ii) celles de M<sup>me</sup> Suzanne Mader-Feigenwinter, secrétaire générale, de M<sup>me</sup> Diane Maitre, biologiste, responsable de projet, et de M. Hubert J. du Plessix, ornithologue, juriste, membre de l'Association pour la sauvegarde du Léman (ASL), et (iii) de M<sup>me</sup> Patricia Legler, présidente de l'Association genevoise du Petit Lac (AGPL), le 2 février ; (iv) celles de M. Victor von Wartburg, président et fondateur de l'association Rives publiques et président du conseil de la fondation Rives publiques, et (v) de M. Florian Chaudet, président, et M. Jack Griffin, membre de l'Association pour la préservation des rives des lacs vaudois (APRIL), le 9 février ; (vi) celle de M. Christophe Aumeunier, secrétaire général de la Chambre genevoise immobilière (CGI), le 23 février ; (vii) celle de M. Gilles Mulhauser, directeur général de l'OCEau, et de M. Patrick Fouvy, directeur du service du paysage et des forêts à l'OCAN, le 2 mars ; (viii) celle de M. Christophe Ebener, président de la commission de la pêche, et M. Maxime Prevedello, vice-président, le 9 mars ; (ix) celle de M. Yannick Roulin, ambassadeur, chef de la division Etat hôte, et M. Samy Bensalem, deuxième secrétaire, Mission permanente de la Suisse auprès de l'ONU, le 16 mars ; (x) et celle de M<sup>me</sup> Dominique Robyr Soguel, cheffe de service adjointe, département du développement territorial et de

l'environnement, service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel, le 23 mars 2022.

Vingt documents annexes, y compris dix courriers adressés par les auditionnés, ont été adressés à la commission.

Les procès-verbaux ont été tenus, avec précision et célérité, par M<sup>me</sup> Garance Sallin (à six reprises), M. Raphaël Egon Houriet (une occurrence), M. Christophe Vuilleumier (une occurrence), M. Dylan Idrizi (une occurrence) et M<sup>me</sup> Mariama Laura Diallo (une occurrence).

Que chacun soit ici remercié pour sa contribution aux travaux de la commission.

Saisi par ce projet de loi émanant de 17 députés, la commission a naturellement débuté par l'audition du premier signataire et auteur de celui-ci, le député Cyril Mizrahi.

### **Présentation de M. Cyril Mizrahi, député, auteur du PL 13024, le 19 janvier 2022**

M. Mizrahi expose à la commission les grandes lignes du projet de loi (ci-après « PL »), en expliquant que celui-ci a pour but d'instaurer une nouvelle norme constitutionnelle afin de garantir l'accès et le cheminement le long des rives du lac Léman (ci-après, « le lac »). A ce titre, il rappelle qu'il s'agit d'une innovation constitutionnelle de la constitution de 2012, dont l'art. 159 stipule que les cours d'eau, le lac ainsi que la berge font partie du domaine public. Le député Mizrahi précise que ce principe figure déjà dans d'autres dispositions du droit cantonal et fédéral.

Aux dires de M. Cyril Mizrahi, l'innovation concerne l'art. 166, disposition portant sur la question de l'aménagement du canton, laquelle prévoit l'obligation d'avoir un cheminement le long des rives du lac Léman et des cours d'eau.

Selon lui, la première disposition cruciale du PL est constituée par celle prévoyant un cheminement le long des rives, soit l'article 5, lequel prescrit que le chemin doit être continu et d'une largeur d'au moins deux mètres. Le député Mizrahi indique qu'une jurisprudence du Tribunal vaudois justifie la nécessité d'avoir une telle largeur.

Quant à l'art. 5 al. 2, celui-ci concerne le respect de l'environnement. Tout en indiquant que, sous certaines conditions, le chemin peut ne pas longer directement la rive, M. Mizrahi rappelle que la prise en compte de l'intérêt environnemental figure dans le texte constitutionnel de l'art. 166 et constitue un principe défendu à plusieurs reprises dans diverses dispositions

du projet de loi. Il est notamment question de protéger la physionomie des rives et d'éviter l'excès d'obstacles. En réalité, indique le député Mizrahi, l'idée consiste à identifier un juste équilibre entre la facilitation de l'accès aux rives et la protection de l'environnement et non à bétonner excessivement. Ce principe figure dans les objectifs de l'art. 4 al. 1 let. d.

Un autre élément constitutif du projet de loi concerne la mise en place d'un plan directeur des rives. Ceci n'existe pas à l'heure actuelle et il est question de l'introduire dans l'art. 2. Précisant qu'un tel plan existe déjà dans le canton de Vaud, le député Mizrahi estime qu'une telle innovation dans le droit genevois serait la bienvenue.

S'agissant de la réalisation de ce cheminement, M. Mizrahi indique que l'art. 7 al. 2 permet au département d'ordonner si nécessaire l'élimination des obstacles. L'intention de ce projet est de supprimer les barrières et les obstacles et non de créer une autoroute à piétons.

Le dernier élément du PL est la question du droit de recours qui figure à l'art. 8. En effet, cette disposition érige la possibilité d'un droit de recours y compris pour les organisations caritatives sur ces questions. L'ouverture d'une telle voie de droit permet d'exercer le contrôle sur la bonne application de la législation. M. Cyril Mizrahi estime qu'il est à l'heure actuelle difficile de recourir; en effet, la législation en vigueur ne permet pas l'action populaire, car il est nécessaire d'avoir un intérêt spécifique pour entrer dans le champ des bénéficiaires. Seuls les voisins peuvent assurer la bonne application de la législation dans le contexte actuel. Dans l'analyse du député Mizrahi, l'état de fait actuel est particulièrement problématique car les voisins peuvent avoir un intérêt à ce que la législation ne soit pas appliquée.

### *Questions des commissaires*

Un député du Centre intervient pour indiquer être sensible à la question des rives du lac. A cet égard, il souhaite rappeler l'historique des événements ces 25 dernières années. C'est ainsi qu'il relate que M. Laurent Moutinot, autrefois conseiller d'Etat, avait à l'époque rencontré les magistrats communaux dans le cadre d'un projet de loi de déclassement à destination du public. Celui-ci concernait notamment les plages publiques de la commune de Collonge-Bellerive. La proposition consistait à déclasser la plage de la Savonnière, la plage de la Nympe et de rendre accessible la Pointe-à-la-Bise. Concernant ainsi plusieurs communes, ce projet résultait d'une véritable démarche démocratique destinée à obtenir l'aval des communes concernées.

Or, en l'état, le même député souligne qu'un projet de loi tel que le PL 13024 requiert un certain consensus ; à cet égard, il doute que celui-ci se réalise. Il ajoute qu'il pourrait être pertinent de remettre en place des chemins de halage. De tels chemins existent aux alentours du château de Bellerive. Toutefois, rendre ces chemins accessibles au public est compliqué, car ils se situent dans des propriétés privées. Il évoque l'ancienne douane au chemin du Milieu dont la suppression nécessiterait l'incursion au sein de jardins privés.

Interpellant l'auteur du PL, il souhaite savoir si cette problématique a été abordée.

Poursuivant son intervention, ledit député ajoute qu'à chaque fois qu'une autorisation de construire est accordée, les rives du lac doivent être protégées dans le cadre de la législation actuelle. Une distance d'un minimum de 50 mètres est prévue entre la construction et la rive. Il ajoute que le Cadastre des chemins piétonniers a été mis en place dans les années 1990. Dans ce registre, il demande au député Mizrahi si ce cadastre a été consulté dans le cadre de ce projet de loi. En effet, le député du Centre se souvient qu'il avait été possible de mettre en place des servitudes de passage dans certains secteurs. Il conteste donc l'idée selon laquelle aucun progrès n'a été effectué et que la législation actuelle n'offre pas le cadre nécessaire pour que de tels progrès aboutissent. Il invite à trouver des solutions consensuelles.

Le député Mizrahi précise que son message n'est pas d'affirmer qu'aucun progrès n'a été effectué ; il reconnaît qu'il y a effectivement eu des avancées en termes d'accès à l'eau. Toutefois, ce qui manque aux yeux des auteurs de ce projet de loi est la systématique, notamment concernant l'idée d'un cheminement contenu. Et ce pour deux raisons : (a) selon le cadre légal actuel, les eaux et leurs lits font partie du domaine public contrairement aux terrains eux-mêmes. Le fait d'ériger des grillages ou des murs n'est pas conforme au cadre légal. Cela revient à dresser des obstacles dans l'espace public. Et (b) Genève constitue un canton doté d'un tissu urbain très dense. Dans ce cadre, il est nécessaire de disposer de possibilités de cheminement suffisantes. Dans l'appréciation de M. Cyril Mizrahi, une telle idée d'un cheminement le long des rives s'inscrit dans le prolongement de la tradition suisse des chemins pédestres. Il ajoute qu'il y a un certain nombre de problématiques concernant ces plages. Il cite l'exemple de la plage de la Nympe qui n'est accessible qu'aux personnes domiciliées dans la commune, au motif invoqué de son exigüité. Selon lui, en dépit des efforts consentis, l'accès au lac demeure restreint. Il indique par ailleurs que si la Ville de Genève menait une politique exclusive de ce type, cela risquerait de susciter des problèmes. Le député Mizrahi considère que la question de l'accès à l'eau représente un enjeu majeur et que le cheminement continu doit

permettre à des personnes n'ayant pas les moyens d'être domiciliées dans de telles communes de se promener le long du lac. Le but de ce projet de loi est d'engager la discussion et il est tout à fait ouvert à une démarche consensuelle. A ce titre, le député 1<sup>er</sup> signataire du PL soutient l'idée d'auditionner l'association Rives publiques ainsi que les communes.

Le même député du Centre intervient pour préciser que le canton de Genève présente un espace relativement confiné. Quant à la plage de la Nymphé, sa taille ne permet pas son ouverture au public, une telle ouverture ayant notamment posé des problèmes de gestion à la Savonnière et à la Pointe à la Bise. Il rappelle en outre qu'il s'agit de surfaces conférant des droits à bâtir. En réalité, ces surfaces ont été combattues par un certain nombre de propriétaires, notamment lorsque le cadastre numérique a été mis en place avec le barrage du Seujet. A cette occasion, la côte du lac a dû être redimensionnée, et les propriétaires disposant des parcelles arrivant au lac ont perdu des mètres carrés importants par le passé. Il considère que la cadastration des chemins pédestres est un élément non négligeable, car il permet de se promener au bord de l'eau de manière relativement intelligente avec des axes de transmission.

M. Mizrahi souligne que ce projet s'inscrit dans la logique du développement des chemins pédestres. A ce titre, il est étonnant que la France soit plus avancée que le canton de Genève alors qu'il s'agit d'une tradition suisse.

Un député du Centre ne souscrit pas à l'interprétation du député Mizrahi selon laquelle l'art. 166 de la constitution oblige à créer un cheminement pédestre, car ce même article comporte la réserve des intérêts publics et privés prépondérants. A cet égard, il rappelle la position du Tribunal fédéral telle qu'exprimée le 12 novembre 2018 dans un arrêt n° 145 II 70, lequel considère que la protection des oiseaux, de leur habitat, ainsi que de la propriété privée constituent des intérêts prépondérants qui justifient de ne pas assurer un chemin pédestre sur l'ensemble des rives.

Ledit député soulève également une question quant à l'art. 8 al. 2 concernant le droit de recours de certaines associations ; en effet, il se demande quel est l'intérêt d'inscrire le droit de recourir dans le projet de loi alors que celui-ci est systématiquement refusé par les tribunaux. M. Mizrahi précise que la prise en compte des intérêts prépondérants est un principe qui existe dans le cadre de l'art. 166, mais il s'agit également d'un équilibre présent à l'art. 5 al. 2. Selon lui, une interprétation de l'art. 166 qui consisterait à considérer que l'émergence d'un intérêt particulier suffit à mettre fin aux négociations constitue une interprétation excessivement politique. L'art. 5 al. 2 a pour but de concrétiser cette disposition en évoquant

aussi la question des intérêts prépondérants. Cette disposition s'inspire de la loi bernoise qui fixe les mêmes principes.

S'agissant de l'art. 8 al. 2, son adjonction est suggérée car le cadre légal actuel ne suffit pas, son contrôle n'étant pas assuré. Le principe du cheminement figure dans diverses dispositions du droit cantonal et du droit fédéral, notamment dans la loi sur l'aménagement du territoire. Or celui-ci n'est pas suffisamment appliqué. Les auteurs du projet de loi estiment qu'il est donc nécessaire de mettre en place des mécanismes de surveillance.

Quant à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le député Mizrahi souligne que les juges de Mon-Repos agissent dans un certain cadre légal. Or, le cadre actuel ne prévoit pas de droit de recours des associations. Les juges ne sauraient donc appliquer des dispositions qui n'existent pas.

Le même député du Centre rappelle que M. Mizrahi avait été signataire d'une proposition de motion déposée en 2017 qui avait le même objectif que le PL 13024. Or, le Service des eaux avait rendu un rapport indiquant qu'il fallait davantage travailler sur les espaces publics au lieu d'attaquer les réserves naturelles et les propriétés privées. Fort de ce constat, il interroge M. Mizrahi quant à la raison pour laquelle il n'a pas tenu compte des recommandations de ce rapport. Au demeurant, il ajoute que ce projet de loi peut causer du tort à la Genève internationale, car il menace la propriété privée.

Le député Mizrahi affirme que ce projet de loi ne va pas porter atteinte à la Genève internationale, ni à la protection de l'environnement d'ailleurs. Il n'a pas été rédigé dans une optique d'affrontement avec les associations de protection de l'environnement. Toutefois, il ne souscrit pas à l'idée selon laquelle la protection de l'environnement et celle de la propriété privée sont concomitantes. Il rappelle que le bétonnage des rives est davantage le fruit de promoteurs cherchant à rentabiliser ces parcelles que du cheminement piéton. Ce projet a donc pour but de préserver la physionomie des rives et d'en éviter la privatisation. Une démarche au cas par cas n'est pas poursuivie, car ces espaces sont insuffisants. La restriction de l'accès à la plage de la Nympe en est un exemple symptomatique. Le lac fait partie du domaine public et les attentes de la population concernant la facilitation de l'accès à ses rives sont légitimes. L'objectif de ce projet de loi est d'affirmer l'impossibilité d'ériger des obstacles dans le domaine public.

Ledit député du Centre répète que ce projet de loi peut constituer une menace pour la Genève internationale. Il rappelle que de nombreuses propriétés aux alentours du lac appartiennent à des missions diplomatiques.

A cet égard, M. Mizrahi affirme que les accords internationaux seront respectés, l'art. 5 stipulant que l'intérêt public peut passer au second plan lorsque le respect de l'environnement ou un intérêt prépondérant le justifie. A ses dires, ce cas de figure entre dans la définition d'un intérêt prépondérant. Il rappelle donc que l'intérêt public ne prime pas systématiquement les autres intérêts dans ce projet de loi.

Un député UDC indique comprendre que l'objectif de ce projet de loi consiste à renaturer les rives du lac, à supprimer les obstacles qui l'entravent, tout en ne créant pas des « autoroutes à piétons ». Toutefois, l'art. 5 stipule que le chemin doit avoir une largeur d'au moins deux mètres, ce qui représente une amplitude conséquente. Il demande quelles en sont les raisons sous-jacentes.

M. Mizrahi explique que cette exigence est liée à la jurisprudence du Tribunal cantonal vaudois, laquelle prescrit qu'une telle largeur est nécessaire pour des motifs évidents de sécurité. Une largeur inférieure accroît effectivement le risque de chute dans l'eau, notamment lorsque les promeneurs se croisent.

Le même député UDC rappelle qu'un chemin et un sentier n'ont pas la même définition légale. Il considère que le terme de sentier serait plus approprié que celui de chemin dans le cadre de ce projet de loi. Il craint que la mise en place d'un chemin nécessite une bétonisation ultérieure afin de permettre le passage des fauteuils roulants. Il évoque les sentiers de montagnes qui n'ont jamais posé de problème. Il ne comprend pas pourquoi il en serait autrement au bord du lac ou d'une rivière.

Le député Mizrahi explique que le concept de « chemin de rive » est emprunté au droit bernois. Cela laisse une certaine marge de manœuvre. Il y a des portions riveraines du lac relativement urbaines qui ne se prêtent pas à la mise en place d'un chemin pédestre. A l'inverse, il y a des environnements plus naturels qui s'y prêtent. Il n'a pas l'intention de trancher cette question dans le projet de loi et compte sur l'adaptation aux situations spécifiques lors de l'étape des plans localisés. Il invite toutefois à privilégier – dans la mesure du possible – les revêtements naturels et stabilisés comme dans le cadre de la renaturation de l'Aire.

Ledit député UDC souligne que la renaturation de l'Aire concerne le domaine public alors que ce projet de loi peut potentiellement toucher des intérêts privés. Il n'est pas personnellement opposé à l'idée de rendre accessibles les rives du lac et rappelle que l'UDC a défendu ce principe pendant les travaux de la Constituante. Toutefois, aucune défense des propriétaires n'est mentionnée dans le PL 13024. Il demande quels moyens

de défense ont les propriétaires si des personnes qui empruntent ces voies d'accès venaient à commettre des déprédations.

M. Mizrahi n'est pas aussi pessimiste quant à la probabilité d'un tel scénario. Ces chemins pédestres existent déjà à l'heure actuelle et il ne semble pas que cela pose de problèmes particuliers. De plus, il existe des dispositions dans le droit commun qui permettent de répondre à ces situations. Enfin, il estime qu'il faut compter sur la responsabilité individuelle et partir du principe que la plupart des personnes seront de bonne foi.

Enfin, l'intervenant UDC se livre à une analogie avec les rivières. Les pêcheurs ont un accès réglementé aux rivières pendant toute la saison de la pêche ; ainsi, ils ont le droit de rentrer sur toute propriété. Aux dires du député UDC, il arrive à Versoix que des propriétaires oublient par mégarde d'ouvrir l'accès et subissent des déprédations en repréailles ; ces scénarios doivent être intégrés à la réflexion.

En tout état de cause, il souhaite rebondir sur l'art. 9 du PL 13024, lequel prévoit des sanctions administratives. En effet, quelle est leur pertinence, si « tout est censé se passer pour le mieux » ? Quant au montant de 150 000 francs, il s'interroge sur son origine, en le jugeant excessif.

En réponse à ces interrogations, M. Mizrahi indique qu'il y a une disposition dans le code pénal qui est prévue pour punir les auteurs des déprédations. Cela étant, le projet de loi visé a surtout pour but de lancer un débat et n'empêche pas la mise en place d'ajustements ultérieurs.

Quant aux montants prévus par l'art. 9, M. Mizrahi estime qu'une amende administrative doit disposer de bases légales suffisantes. Il s'agit en effet d'un projet de loi avec des objectifs spécifiques et par conséquent des sanctions spécifiques. A son sens, il n'est pas possible d'appliquer les mécanismes prévus par la loi sur les constructions et installations diverses (LCI), raison pour laquelle le principe de l'amende et la fourchette de 100 000 à 150 000 francs prévus par l'art. 137 de la LCI ont été repris. Il ne lui semble pas judicieux de s'écarter de ce qui est prévu dans la LCI, le parallélisme avec les mêmes mécanismes de sanctions paraissant pertinent dans ce cas spécifique.

Un député d'Ensemble à Gauche invite les députés à se promener d'Ivoire à Thonon. Ils remarqueraient alors que les sentiers pédestres y sont garantis par la loi et constateraient que l'environnement y est protégé. Au vu de la situation actuelle et à venir, un besoin accru d'accessibilité à l'eau est évident ; à ce titre, il ne comprend pas la position du Centre et rappelle que le conseiller d'Etat Antonio Hodggers a récemment affirmé que Genève aura

d'ici dix ans ou vingt ans le climat de Barcelone. Cela signifie que l'accessibilité aux points d'eau doit être facilitée. De plus, la situation post-pandémique entraînera une réduction des déplacements. En conséquence, il est nécessaire de rendre accessibles ces chemins pédestres et d'éviter que certains propriétaires s'arrogent le droit de s'approprier ces lieux. Ce projet de loi va donc dans le bon sens et défend l'intérêt général.

En outre, il demande à M. Mizrahi s'il est disposé à lancer une initiative dans l'hypothèse où le PL 13024 venait à être refusé en commission. Le député Mizrahi répond qu'il y a des réflexions portant sur le lancement d'initiatives populaires même au niveau fédéral. Il confirme donc qu'une initiative sera probablement lancée si ce projet de loi devait être refusé, et invite donc le Grand Conseil à trouver une solution consensuelle.

Une députée des Verts affirme que l'accès aux rives est un enjeu important pour la population et il est légitime que le Grand Conseil se penche sur cette question. Citant quatre éléments du projet de loi, soit l'accès aux rives, la question du cheminement, les rives du lac et les rives des cours d'eau, elle invite à créer des articles spécifiques pour distinguer ces deux derniers éléments.

En outre, elle rejoint les propos précédents du député UDC et s'inquiète de la largeur excessive proposée dans ce projet de loi. Elle craint que, passé une certaine largeur, de nouveaux enjeux de sécurité apparaissent à cause de la circulation de vélos ou de trottinettes électriques.

M. Mizrahi indique que la distinction entre les cours d'eau et le lac n'est pertinente que dans certains cas, en soulignant que les aménagements au bord de l'Aire et au bord du lac sont similaires. Selon lui, les éventuelles distinctions ne justifient pas la mise en place de deux projets. Quant au type de mobilité sur ces chemins, il s'agit de la même approche que pour le revêtement. Les auteurs n'ont pas souhaité fixer cet élément de manière ferme dans la loi. S'il s'agit d'un environnement urbain, il n'y a pas de raisons de renoncer à certains types de mobilité. Dans un contexte avec une moindre densité urbaine, les auteurs de la proposition n'ont pas prévu autre chose que de la mobilité piétonne.

Une députée des Verts souligne toutefois qu'il y a une tension entre la flexibilité sur de nombreux points dans ce projet de loi et la rigidité sur la question de la largeur.

A cet égard, le député Mizrahi estime que les arguments du Tribunal cantonal sont convaincants, raison pour laquelle une largeur de deux mètres a été retenue, une amplitude moindre entraînant des risques pour la sécurité des promeneurs.

Une députée MCG confesse avoir toujours été assez frustrée de ne pas pouvoir se promener au bord du lac sans tomber sur des portes en métal ou des barrières. L'accès aux rives est un principe qui remonte au code justinien et avait pour but d'éviter que les naufragés ne se noient.

A ce titre, elle interroge M. Mizrahi sur sa conception des chemins, et sur leur entretien, dont elle craint qu'ils ne deviennent des aires de pique-niques.

Une deuxième question de la même députée porte sur les voies de recours. Il s'agit de déterminer si le recours ne concerne que les associations de pur idéal (et exclut par conséquent les associations de droit immobilier). En outre, il convient de savoir si ces dernières ne peuvent lancer que des actions individuelles et pas des « class actions ».

M. Mizrahi rappelle que la Suisse ne connaît pas le mécanisme des « class actions » en droit procédural. Ici, il s'agit de mécanismes de droit public qui fonctionnent différemment qu'aux Etats-Unis. Les auteurs se sont calqués sur des mécanismes de droit de recours des organisations qui existent déjà. Les formulations figurent dans le droit actuel, en l'occurrence dans le droit cantonal de l'aménagement. Le député Mizrahi n'a par ailleurs pas identifié le besoin d'un recours des associations de propriétaires. Les propriétaires peuvent faire valoir leurs intérêts spécifiques. A ce titre, toutes les catégories de justiciables pourraient défendre leurs droits avec cette version du projet de loi.

Sous l'angle pratique, M. Mizrahi précise que ces chemins n'ont pas été pensés comme des aires de pique-niques. Il répète que la physionomie du chemin dépend du type d'environnement. Dans des contextes naturels, les chemins seraient proches de l'état naturel. Dans un contexte plus urbanisé, le chemin s'accorderait avec cet environnement, notamment avec des formes intermédiaires qui existent par exemple dans le cadre de la renaturation de l'Aire. Il considère que ces précisions doivent advenir dans le plan et non dans le projet de loi. Il est nécessaire de laisser une marge de manœuvre aux autorités d'exécution pour s'adapter aux circonstances locales. En ce qui concerne l'entretien des chemins pédestres, il n'a pas les compétences pour fournir d'éléments de précision.

La députée MCG poursuit avec une question relative à la plage de l'ONU, dont elle observe qu'elle est relativement étroite et est longée par la route Suisse. Où M. Mizrahi compterait-il faire passer le chemin dans ce cas spécifique ? Il est indiqué au député Mizrahi, lequel ne connaît pas la typologie locale, que ladite plage est réservée aux fonctionnaires internationaux ; sur cette base, il indique que, s'agissant d'une infrastructure ouverte au public, il n'y a pas besoin de créer un cheminement

supplémentaire. S'il y a des problèmes de prix d'accès, il doit y avoir un contournement de la zone. Si la seule solution réside dans le fait que le chemin longe la route, alors ce sera le cas.

Poursuivant cet échange, la députée MCG s'interroge sur les modalités d'accès ; un système avec un tampon ou un bracelet pour les personnes ayant payé l'accès pourrait être une option selon M. Mizrahi, de même qu'un accès direct depuis le lac.

En réponse à une nouvelle question de la même députée, M. Cyril Mizrahi confirme qu'il doit être possible de contraindre les individus qui ont mis des portails à les retirer pour laisser passer des personnes. Il s'agit en effet d'un des groupes cibles visés par le projet de loi, soit son art. 7. Les mesures envisagées peuvent aller jusqu'à un ordre de démolition pour les constructions érigées « illégalement dans l'espace public cantonal », tout en admettant que le principe de proportionnalité doit être respecté et l'analyse individuelle menées par le département.

Un député Vert rappelle qu'il est important de pouvoir accéder aux différents points d'eau et notamment au lac. Il relève le fait qu'il y a une continuité du cheminement du côté français. Il estime qu'il n'y pas de raison que ce ne soit pas le cas à Genève. Il évoque une initiative qui a été retirée au profit d'un crédit du Grand Conseil dans le canton de Neuchâtel.

A cet égard, il demande à M. Mizrahi qu'elle est le statut du crédit neuchâtelois destiné à financer ce projet ; le député Mizrahi l'ignore.

En écho aux propos d'un député UDC concernant la nécessité d'une distinction entre le cheminement et l'accessibilité, le même député Vert précise que, dans le cas français, l'accessibilité est entendue comme l'accessibilité depuis l'eau et l'accessibilité sans obstacle et il considère qu'il est ainsi plus adéquat de parler d'un « chemin franchissable » plutôt que d'un « chemin aménagé » car ce dernier requiert de choisir qui est l'acteur de mise en œuvre.

Le député Mizrahi indique que, dans le cas neuchâtelois, il est question d'un « chemin aménagé ». Ce projet de loi ne tranche pas. Il ne faut pas exclure que, sur certaines portions, il puisse y avoir un aménagement tel que ceux qui prévalent sur les berges de l'Aire. Il ne faut pas non plus exclure la seule suppression d'obstacles. Une certaine flexibilité doit être maintenue par rapport au type d'aménagement ; en la matière, il pourrait être pertinent d'auditionner le département du territoire.

Le député Vert, qui obtient confirmation que des aménagements plus conséquents à certains endroits comme sur les bords de l'Aire peuvent être envisagés par les auteurs du projet de loi, souhaite revenir sur l'absence de

distinction entre le lac et les cours d'eau. A l'inverse du lac, les cours d'eau peuvent s'avérer relativement étroits et avoir deux rives très proches. On ne peut donc exclure un cheminement des deux côtés du cours d'eau, pour autant que les associations environnementales ne s'inquiètent pas de cette absence de distinction. Il demande également sur quels critères a été établie la liste faisant état du plan d'action et notamment des cours d'eau inclus dans le projet de loi.

Le député Mizrahi rappelle que le projet de loi est inspiré du droit bernois. Il ne se souvient pas comment la liste de l'art. 3 al. 1 let. b a été constituée. En ce qui concerne la question d'un cheminement des deux côtés d'un cours d'eau, il explique que la question n'a pas été posée explicitement. Dans le cadre de la renaturation de l'Aire, le cheminement est de nature différente de chaque côté du cours d'eau. Cela dépend des points de franchissement. S'il y a peu de points de franchissement, il n'y a pas d'intérêt à avoir des cheminements des deux côtés.

Dans le sillage de sa précédente intervention, le député Vert comprend donc que seuls les cours d'eau importants figurent dans cette liste. Il souhaite toutefois citer l'exemple de la Drize qui est bordée par un sentier. Sur une des deux rives, il y a par endroits des parcelles avec des barrières jusqu'au cours d'eau. Il est donc important d'aménager un cheminement lorsque cela est possible. Indépendamment des cheminements, il est pertinent de s'assurer qu'il soit possible de longer les cours d'eau, notamment pour les sportifs et les pêcheurs.

Reprenant la parole, un député du Centre s'étonne qu'il n'y ait pas d'articulation de l'art. 6 et de l'art. 7 dans l'exposé des motifs, dans la mesure où il s'agit de dispositions importantes en ce qui concerne le droit des propriétaires. Il y est notamment question de la possibilité pour le département d'ordonner le retrait des obstacles. Une lecture pessimiste des art. 6 et art. 7 peut conduire à conclure que le département est en capacité de retirer des obstacles comprenant des constructions et des installations ne remplissant pas les conditions de l'art. 6 al. 1 let. a, b et c.

Le député Mizrahi indique que la question des constructions et celle des obstacles sont deux éléments différents. L'idée ne consiste pas à les traiter de la même manière. D'après le principe de proportionnalité, l'ordre de démolition ne devrait concerner que les obstacles et non les constructions. Il renvoie à une disposition transitoire, laquelle précise que l'ordre doit être donné dans l'attente de l'adoption de plans plus précis. Il rassure le député du Centre quant à la non-rétroactivité du projet de loi et au fait qu'il n'est pas question de détruire des constructions existantes au moment où celui-ci entre

en vigueur. L'art. 6 vise les nouvelles constructions, M. Mizrahi comptant sur le département pour respecter le principe de proportionnalité.

Un député d'Ensemble à Gauche intervient pour inviter la commission à faire un déplacement du côté des rives françaises afin de constater que ce système fonctionne.

Enfin un député Vert souhaite apporter un complément à la partie concernant les cours d'eau, laquelle est similaire à l'art. 15 de la loi cantonale sur les eaux qui prévoit une distance inconstructible aux abords des cours d'eau. Cette disposition étant relativement peu appliquée, il est pertinent de réaffirmer ce principe.

L'auteur du projet de loi conclut en rappelant que ce projet de loi a pour but de lancer le débat et que le département pourra apporter des précisions par la suite.

Le président de commission rappelle que Pro Natura et le WWF seront auditionnés sur ce projet de loi lors de la prochaine séance du 26 janvier.

Un député Vert sollicite l'audition de l'association Rives publiques et du département chargé de l'aménagement du territoire neuchâtelois.

Un député du Centre demande l'audition de l'Association genevoise du Petit Lac, une députée Verte celle de l'Association pour la sauvegarde du Léman et un député PLR celle de l'Association pour la préservation des rives des lacs vaudois (APRIL).

Aucune opposition n'étant manifestée, les auditions seront ordonnées.

### **Audition de M<sup>me</sup> Olivia Spahni et M. Fiore Suter, Pro Natura Genève, et de M. Jean-Pascal Gillig, WWF Genève, le 26 janvier 2022**

M<sup>me</sup> Spahni précise que leur présentation s'attache aux questions de protection de la biodiversité ; pour ce faire, Pro Natura Genève et le WWF ont consulté des associations plus spécialisées concernant certains groupes, comme le KARCH (amphibiens et reptiles) et le GOBG (oiseaux). En tout état de cause, elle rappelle que leurs associations respectives ne sont pas partisans et ne traitent pas de la question de la propriété privée ou publique le long des rives.

A leurs yeux, ce projet peut constituer une réelle opportunité pour la protection et le renforcement de la biodiversité, mais des points sont à améliorer.

M. Gillig relève que les auteurs de ce PL ont conscience des enjeux de préservation des milieux naturels et de la biodiversité, comme le montre l'exposé des motifs. S'agissant de la biodiversité, celle-ci peut être

considérée comme plutôt bonne à Genève, mais fragile. Cette fragilité est due à un territoire très restreint, fortement urbanisé, avec une pression humaine très importante. Dans sa Stratégie biodiversité Genève 2030, l'Etat relève d'ailleurs que la biodiversité continue à s'appauvrir, au niveau mondial comme régional, et que ceci est dû à l'extension des zones urbaines et à l'augmentation de la population, entraînant un essor du tourisme et des loisirs dans les zones reculées. L'enjeu consiste donc à concilier la préservation de la biodiversité et les loisirs. Cet équilibre est de plus en plus difficile à tenir. En effet, durant le semi-confinement, on a observé une « surfréquentation » des milieux naturels. Cette pression va augmenter, en lien avec le réchauffement climatique, l'accroissement de la pression de la population et de l'urbanisation, notamment. Leurs associations sont les premières à soutenir le besoin de se reconnecter à la nature, mais il faut néanmoins des limites, et donc faire des choix. L'Etat en a conscience, notamment dans sa Stratégie biodiversité et son plan d'action, où est mise en avant l'idée de définir une stratégie d'accueil du public.

Les rives ont un rôle prépondérant dans les équilibres des écosystèmes naturels. Cette zone riparienne a une fonction très importante, que ce soit pour la sécurité des rives (lutter contre l'érosion des sols, notamment) ou comme zone tampon entre la zone agricole et les cours d'eau. Elle a aussi une fonction de paysage, de diminution de la température de l'eau, et offre une nourriture abondante et des abris pour la faune. Il s'agit d'une zone de transition entre les milieux terrestres et aquatiques dont dépend une quantité importante d'espèces. Or il y a beaucoup d'espèces prioritaires, très sensibles au dérangement (comme le bruit, les chiens, la pollution lumineuse, les déchets, le piétinement ou encore les barrages physiques).

Pour ces associations, il semble très difficile, voire impossible, de concilier la protection de la biodiversité en lien avec les rives du lac et les cours d'eau avec la création d'un cheminement riverain continu de deux mètres de large. Ceci est particulièrement vrai pour les cours d'eau. L'Etat de Genève s'en est bien rendu compte, ayant consacré plusieurs centaines de millions de francs dans la renaturation des cours d'eau, et ayant intégré dès le départ la conciliation entre la protection de la nature et l'accès du public. La pratique est d'avoir une rive renaturée et protégée et une rive accessible au public.

La Seymaz, mentionnée dans le projet de loi, constitue un exemple édifiant à cet égard. En effet, en amont de celle-ci, tout au long de la rivière, se trouvent un cheminement ou des routes qui longent la rivière en continu. Pour la partie plus urbanisée en aval, seuls deux petits bouts de cheminement manquent. Ainsi, 90% du cours de la Seymaz sont déjà accessibles, soit par

des sentiers pédestres, des chemins agricoles ou des routes. Cet exercice a été mené sur les dix rivières du projet de loi ; le chiffre est similaire : sur l'ensemble des cours d'eau visés par le PL, la longueur des chemins situés dans la zone inconstructible couvre aujourd'hui déjà 89% de la longueur totale de ces cours d'eau. Que ce soit dans la Stratégie biodiversité 2030 ou dans le Plan directeur forestier, la difficulté de concilier loisirs et nature est mise en exergue. Compte tenu de l'accès déjà existant et du fait que les cours d'eau représentent des milieux particulièrement sensibles, ils sollicitent que ce projet de loi ne traite que des rives du lac, et que les cours d'eau soient retirés. Cela implique de faire l'économie de la let. b de l'art. 3 et du terme « cours d'eau » aux art. 1, 3, 5 et 8 du PL 13024.

M. Suter observe que l'exposé des motifs tient compte de l'ambivalence entre préservation de la biodiversité et accès aux rives, en priorisant la préservation des écosystèmes ; toutefois, la notion de biodiversité ne transparait pas dans le texte de loi. A l'art. 1, il est question de « physionomie » ; ce terme n'est pas adéquat, il ne fait pas le lien avec la biodiversité.

A cet égard, il propose la modification suivante :

**Art. 1 But**

*La présente loi vise à **favoriser le développement de la biodiversité et des milieux naturels le long des rives du lac, à les protéger et à en faciliter le libre accès au public.***

La loi mentionne un plan directeur des rives et des plans d'aménagement pour chaque cours d'eau. La loi stipule en outre que les associations de protection de la nature doivent être consultées pour le plan directeur des rives, mais elles ne sont plus mentionnées pour les plans d'aménagement. Pro Natural et le WWF estiment qu'il est très important qu'elles puissent être consultées dans le cadre des plans d'aménagement, voire – idéalement – pouvoir être parties prenantes. Pour établir ces plans, il convient de dresser au préalable un état des lieux de la biodiversité, une cartographie sans connaissance des « hotspots » de biodiversité et des endroits à protéger étant privée de pertinence. Ces deux éléments doivent figurer dans la loi, selon ces associations.

M<sup>me</sup> Olivia Spahni précise par ailleurs que cet état des lieux de la biodiversité constitue une étape très importante. Pour avoir une notion globale du canton, il faut le faire en terrain privé et public.

A cet effet, M. Suter présente la modification qu'ils recommandent pour l'article 3 :

### **Art. 3 Plans d'aménagement des rives**

<sup>1</sup> **Après avoir effectué un recensement exhaustif des milieux à protéger au sens de l'art. 18 al. 1bis de la LPN, le département chargé de l'aménagement du territoire (ci-après : le département) dresse, en étroite collaboration avec les organisations de protection de la nature, des plans destinés à protéger et aménager les rives du lac Léman situées sur le territoire cantonal.**

A l'art. 4, ils souhaitent en outre rajouter deux lettres pour mentionner l'existence de surfaces rendues inaccessibles pour protéger la biodiversité et les milieux naturels, et des aires représentant un potentiel pour la biodiversité pour lesquelles des projets de développement et de renforcement sont à prévoir :

### **Art. 4 Contenu des plans d'aménagement des rives**

<sup>1</sup> **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) **les surfaces rendues inaccessibles dans un but de protection de la biodiversité et des milieux naturels (secteurs requérant un degré élevé de protection) ;**
- e) **les aires représentant un potentiel pour la biodiversité et les milieux naturels, où des projets visant leur développement et leur renforcement sont à prévoir (secteurs requérant un autre degré de protection) ;**
- f) **des mesures visant au maintien des rives dans un état proche de l'état naturel et à leur revitalisation ;**
- g) **des mesures permettant d'assurer la continuité du chemin de rive compte tenu des zones naturelles et des espaces protégés.**

<sup>2</sup> **Il indique dans quel ordre chronologique et par quels moyens les mesures doivent être réalisées.**

Aux yeux de M. Gillig, ce point est important de façon à faire un réel diagnostic des rives et d'identifier les lieux disposant d'un vrai potentiel de renaturation.

### **Proposition d'amendement : Art. 6 : supprimé.**

Citant l'art. 15 de la LEaux-GE, selon lequel « [a]ucune construction ou installation, tant en sous-sol qu'en élévation, ne peut être édifiée à une

distance de moins de 10, 30 et 50 m de la limite du cours d'eau » (al. 1) et « [d]ans le cadre de projets de constructions, le département peut accorder des dérogations, pour autant que celles-ci ne portent atteinte aux fonctions écologiques du cours d'eau et de ses rives ou à la sécurité de personnes et des biens pour : des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination ; des constructions ou installations en relation avec le cours d'eau ; la construction de piscines au bord du lac, pour autant que celles-ci ne dépassent pas le niveau moyen du terrain naturel. » (al. 3), M. Suter considère que l'art. 6 du PL 13024 est largement redondant par rapport à la réglementation existante. Selon lui, il accorde davantage de possibilités de réaliser une construction sur une rive que la réglementation existante et laisse ainsi une porte ouverte vers de possibles atteintes à la biodiversité. La suppression dudit article est donc sollicitée par les auditionnés.

M. Suter cite également un extrait de l'exposé des motifs (en p. 9), à teneur duquel « 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 ». A cet égard, les auditionnés souhaitent rendre explicite le fait que le chemin de rive contourne les secteurs exigeant un degré élevé de protection, et que ce chemin soit restreint à un sentier « naturel » dans les secteurs requérant un autre degré de protection.

L'amendement proposé à cet effet est le suivant :

#### **Art. 5 Chemin de rive**

<sup>1</sup> *Le chemin de rive est continu si :*

- a) dans les secteurs requérant un degré élevé de protection ou lorsque un intérêt prépondérant le justifie, le chemin de rive contourne les secteurs concernés ;*
- b) dans les secteurs requérant un autre degré de protection, le chemin de rive est restreint à un sentier « naturel ».*

<sup>2</sup> *Sous réserve d'un intérêt public ou privé prépondérant, le chemin de rive est exempt de circulation.*

Synthétisant leurs requêtes M<sup>me</sup> Spahni rappelle que leur proposition consiste à supprimer les références aux rives des rivières, à modifier le but du projet de loi pour y intégrer la biodiversité, à associer les associations de protection de la nature aux plans d'aménagement et à réaliser un état des lieux de la biodiversité en terrain public et privé, à supprimer l'art. 6 du PL et à ajouter la notion des secteurs à haut degré de protection à contourner, ainsi qu'à établir d'autres secteurs intermédiaires avec un potentiel pour la biodiversité, un sentier naturel et non un chemin de deux mètres de large devant être privilégié.

Un député UDC revient sur la largeur prévue pour les chemins de rive. Personnellement, il souhaiterait remplacer « chemin » par « sentier » et il interroge les auditionnés sur leur appréciation ; en réalité, ledit député entend connaître la largeur idéale des sentiers, s'il y en a une. En réponse, M. Suter indique que la largeur a son importance pour deux secteurs : (i) pour ceux à protéger absolument, ils souhaiteraient qu'il n'y ait pas de chemin du tout, ni de sentier, ni de chemin de rive. Et (ii) pour les secteurs qu'ils jugent « intéressants », mais à un autre degré et où l'on pourrait tout de même faire déambuler les piétons, ils ont utilisé le terme de sentier naturel, ce qui sous-entend qu'il s'agirait d'un sentier peu entretenu, qui se crée par le passage des gens. Pour les autres secteurs, qui ne nécessitent pas de protection, ils n'ont pas de préférence, la largeur leur est égale.

M<sup>me</sup> Spahni observe pour sa part que, lorsqu'on crée un chemin qui implique un changement dans les matériaux du sol, il faut l'entretenir, ainsi que les arbres qui les bordent, abattre ceux qui posent des problèmes de sécurité et prévoir des éclairages, notamment. Au contraire, dans les endroits où n'existe pas d'enjeu lié à la nature ou à la biodiversité, on peut se fier aux normes en vigueur pour développer un accès au lac. Il est important de distinguer entre les endroits intéressants pour la nature et les autres, précise l'auditionnée.

M. Gillig ajoute que, sous l'angle de la biodiversité, plus le chemin est petit, mieux c'est. La question des deux mètres pose aussi celle de son usage : est-ce qu'il y aura seulement des piétons ou aussi des vélos, des trottinettes ou d'autres moyens de locomotion ? Les auditionnés précisent être prêts à faire l'impasse sur cet aspect de largeur pour autant que ce ne soit pas une zone sensible pour la nature.

Le même député UDC relève que cela va créer des voies d'accès complètement disparates, ce qui irait à l'encontre du projet de loi. Il observe que, finalement, la population elle-même ne sera pas satisfaite. Un passage d'un chemin de deux mètres à un sentier naturel couperait la promenade, et certaines personnes devraient rebrousser chemin, ce qui serait insatisfaisant. Il demande s'il ne vaudrait pas mieux mettre le terme « sentier », qui est par définition moins large, et définir une largeur type pour l'ensemble du réseau.

M. Suter répond que le projet vise à créer des plans d'aménagement des rives. Celles-ci sont par nature disparates. On peut aussi adapter le chemin à la physionomie de la rive. La continuité est une autre question : ils demandent que le chemin contourne les espaces à protéger, ce qui pourrait aussi être le cas dans les autres secteurs. A titre d'exemple, si un chemin aménagé aboutit sur un chemin naturel, il faudrait aussi que le plan

d'aménagement prévoit un chemin de contournement pour les fauteuils roulants et poussettes, notamment.

Une députée Verte interroge les auditionnés quant à la pertinence de préciser que les cheminements ne se réalisent que sur une seule rive des cours d'eau, ce qui peut impliquer de supprimer des cheminements actuellement existants, de manière à faciliter l'accès à l'eau sans pour autant porter préjudice à la biodiversité. Enfin, elle considère également que la largeur maximale ne peut être définie de manière vague, au risque de porter préjudice à la biodiversité, car un chemin large va forcément amener avec lui des usages problématiques.

M<sup>me</sup> Spahni indique que l'idée de créer des chemins de rive sur une seule rive pour les rivières s'est présentée à eux comme un bon compromis. En analysant les cours d'eau et en réalisant qu'il y avait déjà 89% accessibles, ils ont estimé que cela suffisait. En outre, l'aspect absolument continu leur paraît compliqué, une option consistant à contourner les endroits à protéger, une autre à tirer parti des espaces déjà anthropisés, et de rayonner autour de ceux-ci.

M. Gillig ajoute que, si l'on se limite à une seule rive pour les rivières, cela signifierait que pour toutes les rivières du canton il y aurait un chemin continu de deux mètres de large, ce qui peut porter préjudice à la biodiversité. Il rappelle à ce titre qu'il est essentiel que la biodiversité bénéficie aussi des zones de tranquillité. Souvent, une seule rive ne suffit pas : ce n'est pas parce qu'un seul côté est accessible que l'autre est protégé. Il est certes important d'améliorer l'accès à l'eau, mais il faut canaliser la population pour maintenir des zones de tranquillité.

En résumé, les auditionnés sont opposés au fait d'inscrire dans le texte qu'une seule rive est accessible, et persistent à requérir que les rivières ne tombent pas dans le champ d'application du projet de loi.

Une députée Verte s'enquiert du maintien d'un cheminement étroit d'un seul côté de la rivière, avec en plus un éloignement suffisant à certains endroits pour laisser des poches de tranquillité. Les auditionnés doutent que cette hypothèse soit réalisable ; à ce titre, il est préférable de ne pas prendre de risque et d'assurer les zones de tranquillité actuelles, sachant que 89% des rivières sont déjà accessibles.

En réponse à une question d'un député PLR, lequel comprend qu'en plus de vouloir extraire les rivières du champ du projet de loi, les auditionnés, Pro Natura Genève et WWF Genève ne sont pas non plus favorables au cheminement continu sur l'ensemble du périmètre, M<sup>me</sup> Spahni confirme

qu'ils conseilleraient plutôt l'idée d'un rayonnement à partir de points existants, ou d'un cheminement continu, mais qui évite les zones à protéger.

S'agissant des villas, le député PLR déduit de la position défendue par les associations auditionnées qu'elles seraient davantage partisans de prévoir un cheminement derrière celles-ci, soit côté rue. Pour celles-ci, l'angle à traiter est uniquement celui de la biodiversité (et non l'intervention – ou pas – sur des terrains privés) ; seul ce critère permet de décider si l'endroit est assez à protéger pour l'éviter ou non.

Très concrètement, le même député comprend que, dans cet esprit, s'il y a trois villas, dont une au milieu disposant d'un espace de biodiversité à protéger, le cheminement irait le long de la rive au début, contournerait celle du milieu et reviendrait le long de la rive au niveau de la troisième villa. M<sup>me</sup> Spahni confirme sa lecture, dans l'hypothèse où l'on voulait faire coûte que coûte un cheminement continu le long du lac, ce qui n'est pas forcément ce que les auditionnés recommandent dans la mesure où ils recommandent plutôt de rayonner à partir de points anthropisés existants.

Répondant à ce même député PLR quant à l'éclairage public dans le cadre des cheminements le long des rives, M<sup>me</sup> Spahni indique que dans l'idéal aucun éclairage ne doit être prévu, de même qu'il faut limiter l'impact sur la nature s'agissant du matériau utilisé pour le chemin, des paramètres qui relèvent de l'entretien ou de la sécurité.

Résumant les dires des auditionnés, un autre député PLR conclut que le meilleur service à rendre à la biodiversité serait d'éviter au maximum toute présence humaine le long des rives du lac. Ainsi, on pourrait tout à fait plaider que la situation actuelle, avec de grandes propriétés occupant des périmètres assez larges au bord du lac, est la meilleure façon de protéger la biodiversité, car cela induit moins de flux que si l'on y érige un sentier qui perturbera l'écosystème. Il demande si, d'un point de vue scientifique, pour protéger la nature, il faut qu'il y ait le moins de monde possible, et si le statu quo actuel permet de répondre à cet enjeu de protection.

A cette observation, M. Gillig répond que la conciliation de l'accès à l'eau et de la protection de la nature est un enjeu de politique publique. Il n'est pas dogmatique sur le fait de n'avoir personne le long des rives, ils ont aussi la volonté de reconnecter la population à la nature. Donner accès à la nature à la population est important, mais cela doit être canalisé.

Comme l'observe ce même député, canaliser les flux est extrêmement compliqué. Dès lors qu'il y a un cheminement continu, il n'y a plus aucune maîtrise sur l'accès. On peut réguler la largeur, mais subsiste le risque que des endroits aujourd'hui vierges prennent bientôt la physionomie – à titre de

caricature – de la plage des Eaux-Vives, car un très grand nombre de personnes s’y rassembleraient pour pique-niquer. Cela n’est pas rendre un service à la nature.

M. Gillig le rejoint en ce qui concerne les « hotspots » de nature ou des zones potentiellement intéressantes pour la biodiversité, avec un besoin de renaturation. Le plan d’aménagement permettrait de faire un diagnostic le long des rives, et, s’agissant des zones à protéger identifiées, il ne faudrait pas qu’elles deviennent fréquentées comme la plage des Eaux-Vives.

A cet égard, le député conclut que les auditionnés préconisent une cartographie où seraient identifiées des zones où il faudrait à tout prix éviter le cheminement ; M. Suter le confirme, en indiquant qu’il y aurait également des secteurs où il y a un potentiel pour développer la biodiversité.

A titre d’exemple, M. Gillig ajoute que le projet du futur chauffage à distance dans le port d’Anières s’emploie à concilier l’arrivée de la CGN, des bateaux privés, un accès pour les baigneurs et la renaturation. Ainsi, on tire parti d’un chantier pour procéder à de la renaturation. Le plan d’aménagement des rives recèle un véritable potentiel pour disposer d’une vision plus générale et réfléchir à cette conciliation.

Reprenant la parole, ledit député PLR interroge les auditionnés quant à leur volonté de sensibiliser les propriétaires à l’intérêt de contribuer à la protection de la nature, dans un endroit où un sentier est envisageable. Le représentant du WWF Genève répond qu’il y a eu une discussion avec les propriétaires de parcelles privées dans le cadre du projet d’Anières, et souligne que tous les retours étaient très positifs à l’idée d’avoir une renaturation juste devant chez eux. Il pense en effet qu’il y a une ouverture chez les propriétaires privés pour élaborer de la renaturation chez eux.

En réponse à la dernière question dudit député, M. Gillig confirme enfin que le projet d’Anières n’impliquera aucun cheminement sur les parcelles privées.

Un député Vert cite pour sa part l’exemple d’un passage continu sur les rives entre Nernier et Excenevex. Il n’y a pas de cheminement, rien n’a été construit, mais celui qui le souhaite peut passer. Ils souhaitent sonder les auditionnés quant à ce dispositif, notamment quant aux réactions des associations environnementales. M. Jean-Pascal Gillig indique qu’il peut certes se renseigner, mais que l’Association pour la sauvegarde du Léman, transfrontalière, aura sans doute plus de réponses à ce sujet.

Poursuivant, le même député Vert se demande si les auditionnés seraient favorables au remplacement du terme « chemin de rive » par la notion d’« accessibilité continue ». M<sup>me</sup> Spahnli considère effectivement le terme

comme plus approprié, tout en conservant la distinction avec les zones de tranquillité et les zones avec un potentiel pour la biodiversité.

En tout état de cause, M. Gillig rappelle que, si le chemin de rive ou le sentier est continu mais contourne cette zone, cela ne leur pose pas de problème.

Un député MCG interroge Pro Natura et le WWF quant aux endroits devant être impérativement protégés, en plus de ceux qui le sont déjà. Il souhaiterait par ailleurs savoir à quel point la pression de la population dérange actuellement la faune et la flore dans ces secteurs. A cet égard, il rappelle qu'il y a un cadastre des chemins pédestres qui définit la volonté des communes de voir quels sont les accès intéressants pour les promenades. Selon lui, l'important n'est pas forcément d'avoir une promenade continue tout le long du bord du lac, mais d'avoir des cheminements continus sur l'ensemble du territoire via ce cadastre. Il demande s'ils ont une lecture de ces chemins pédestres en matière d'impact sur la nature et la biodiversité. M. Suter relève qu'ils ne connaissent actuellement pas tous les secteurs à protéger, c'est pourquoi ils souhaiteraient qu'il y ait un état des lieux dans le cadre des plans d'aménagement des rives. M. Gillig complète en précisant qu'ils n'ont pas mené d'étude sur les cheminements pédestres, mais que l'administration pourrait être encline à s'en charger.

Un député d'Ensemble à Gauche salue l'évolution qu'il observe vis-à-vis de l'accessibilité à l'eau. Personnellement, il serait favorable à un sentier comme il en existe entre Anthy-sur-Léman et Thonon. Celui-ci n'est pas aménagé et ne néglige pas la biodiversité. Il demande ainsi aux auditionnés s'ils connaissent ce sentier et s'il correspond au concept qu'ils défendent. Le WWF répond par la voix de son secrétaire régional, M. Gillig, ne pas en avoir connaissance, mais qu'il en prend note et s'y rendra ; à nouveau, l'association pour la sauvegarde du Léman sera sans doute mieux renseignée.

Une députée PLR souhaite savoir s'il serait envisageable d'ouvrir ces cheminements uniquement à certaines périodes pour ne pas déranger la faune. Le WWF réplique que ce serait « le minimum à faire », dans la mesure où, pour certains endroits, l'accès doit être interdit tout au long de l'année ; en conséquence, il vaut mieux éviter un chemin de rive. Ailleurs, certaines espèces sont plus sensibles à certaines périodes de l'année.

M<sup>me</sup> Spahni reconnaît que le problème tient au fait qu'à partir du moment où il y a un chemin aménagé, les gens s'y rendent. La question est de savoir comment fermer des chemins pour en limiter l'accès.

Citant l'exposé des motifs du projet de loi, la députée PLR reprend les cas de Neuchâtel et Berne, où – à teneur de celui-ci – près de 100%,

respectivement 72%, des rives du lac sont accessibles au public. A la lumière de ces chiffres, elle s'interroge sur le niveau de la biodiversité. M. Suter répond que, sur la base de ses échanges avec la section Pro Natura de Neuchâtel, les chemins de rive contournent en réalité les secteurs importants pour la biodiversité. S'agissant de Berne, il ignore ce qu'il en est, tout en observant que la configuration est différente de celle de Genève.

Dans une présentation soumise en appui de leur audition, Pro Natura Genève et le WWF Genève synthétisent leurs demandes comme suit : ils souhaitent que le PL 13024 soit contraignant exclusivement pour les rives du lac, et que les rives des rivières n'y soient pas incluses. Ils requièrent que l'intention de protection et de développement de la biodiversité le long des rives transparaisse explicitement dans les buts du PL 13024, et que les associations de protection de la nature soient parties prenantes et partenaires du département lors de la réalisation des plans d'aménagement des rives. Il importe que le PL 13024 exige l'élaboration d'un état des lieux de la biodiversité le long des rives afin de mettre en évidence les milieux à protéger au sens de l'art. 18 al. 1bis LPN. Plus spécifiquement, l'art. 6 du PL 13024 sur les constructions et installations doit être supprimé, et le chemin de rive tel que prévu par le PL 13024 doit contourner les secteurs nécessitant un haut degré de protection de la biodiversité et doit être restreint à un sentier pédestre dans les autres secteurs requérant une protection de la biodiversité.

**Audition de M<sup>me</sup> Suzanne Mader-Feigenwinter, secrétaire générale, Association pour la sauvegarde du Léman (ASL), M<sup>me</sup> Diane Maître, biologiste, responsable de projet (ASL), et M. Hubert J. du Plessix, ornithologue, juriste, membre de l'ASL, le 2 février 2022**

Secrétaire générale de l'ASL, M<sup>me</sup> Mader-Feigenwinter rappelle que l'association a été fondée en 1980 et compte 4000 membres ; jugée d'utilité publique, l'ASL est composée en large partie de biologistes suisses et français, et a pour but de préserver la vie du lac et de ses rives de toutes les agressions. Active sur le terrain, elle informe et sensibilise le grand public et mène des recherches, notamment sur les microplastiques, tout en participant également à l'élaboration de politiques publiques, et en exerçant une veille attentive sur l'ensemble du bassin versant. S'agissant de la protection des rives, l'ASL fonctionne sur des principes de développement durable, raison pour laquelle l'association était favorable au projet de plage des Eaux-Vives. M<sup>me</sup> Suzanne Mader-Feigenwinter signale qu'un groupe de travail a en l'occurrence été créé en 2017 sur la problématique des rives ; son association estime que la population a le droit d'accéder aux rives, mais de manière

limitée compte tenu de la vulnérabilité de ces rives et du rôle que ces dernières jouent pour l'ensemble du bassin lémanique.

A ce titre, elle expose que l'ASL est fermement opposée à un chemin de rive continu, mais en faveur de l'amélioration de la valeur de la zone littorale et de la poursuite des actions du Schéma de protection, d'aménagement et de gestion des eaux (SPAGE) et de points d'accès ponctuels dédiés à la population.

En sa qualité de biologiste, M<sup>me</sup> Maître mentionne que la zone littorale est une zone de transition entre l'écosystème terrestre et l'écosystème aquatique, soit la zone la plus importante pour la biodiversité. Elle remarque que ces zones sont dès lors très vulnérables à la pression humaine. Elle rappelle que de nombreuses berges sont artificielles. Elle indique ensuite que les cours d'eau à Genève sont encore proches de leur état naturel, grâce notamment à de nombreux projets de renaturation. Elle signale en outre que de nombreux sentiers existent le long de ces cours d'eau et elle mentionne que l'ASL est opposée à l'artificialisation de ces berges. Concernant le lac, elle mentionne que la CIPEL (Commission internationale pour la protection des eaux du Léman) travaille sur sa préservation et a déterminé plusieurs périmètres d'importance, soit la zone des Grangettes dans le canton de Vaud, le delta de la Dranse entre Thonon et Publier, le golfe de Coudrée ainsi que la Pointe à la Bise ; quatre sites qui représentent les zones les plus importantes protégées du lac. Elle rappelle par ailleurs que l'Etat a proposé un schéma de protection d'aménagement des eaux, le SPAGE, dans lequel on retrouve les embouchures de rivières. Elle précise que l'ASL a encore ajouté les embouchures des nants et les rives boisées qui sont importantes à préserver.

Pour sa part, M. du Plessix relève, en tant qu'ornithologue, que le Petit Lac offre une particularité puisque ses deux rives sont intégrées dans des réserves d'oiseaux d'eau d'importance internationale ou nationale. Il ajoute que ces réserves ont été créées sur la base d'une convention ratifiée par la Confédération, garantissant des zones de repos et de nourrissage pour les oiseaux nicheurs et les migrateurs. Il rappelle à cet égard que les lacs suisses jouent un rôle essentiel pour les canards hivernants qui viennent jusqu'à la limite de l'Oural. Il signale encore que certaines espèces trouvent également des lieux d'hébergement particuliers sur le lac, raison pour laquelle il est nécessaire de prendre en compte de nombreuses espèces dans les stratégies de protection pour une période allant de novembre à septembre. Il précise que ces réserves tombent sous le coup d'une ordonnance fédérale dont l'article 5, alinéa b stipule qu'il ne faut pas déranger ces oiseaux dans les réserves. Il observe également que le TF a reconnu la tranquillité de la faune comme d'intérêt public, notamment sur les rivages lacustres. Il explique ensuite que

des aménagements riverains, notamment de deux mètres de large avec un revêtement, impactent la physionomie de la rive et son rôle écologique, et il observe qu'un revêtement carrossable ne permettra pas d'éviter les vélos et les trottinettes. Il ajoute que des ouvrages peuvent être en outre conséquents, comme des passerelles avec du mobilier urbain. Il signale par ailleurs que les propriétaires riverains ont également tendance à se barricader derrière des haies pour empêcher les intrus, des haies qui fragmentent l'habitat naturel, et il remarque que ces haies vont se multiplier si un chemin de rive est créé. Or, il rappelle que toute une vie se développe sur les rives du lac, notamment la nuit. Il mentionne de plus que les propriétaires urbains installent également des éclairages pour détecter la présence d'intrus indésirables, ce qui constitue des périmètres d'attraction pour les insectes de plusieurs centaines de mètres. Il ajoute que ces éclairages représentent des barrières infranchissables pour les chauves-souris. Il déclare encore qu'un certain nombre d'accès existent déjà au Petit Lac, soit un accès par commune riveraine, et il mentionne qu'il est déjà possible de marcher le long du lac depuis le Jardin botanique jusqu'à la commune de Vézenaz. Il ajoute que ces espaces de détente sont des pôles d'attraction qui sont souvent sous-équipés, notamment en termes de prises d'eau, de prises électriques ou de sanitaires. Il estime qu'avant de créer un cheminement riverain, il serait préférable d'optimiser les infrastructures existantes, comme à la plage des Eaux-Vives.

En résumé, il constate que deux intérêts publics s'opposent, soit l'accessibilité des rives, laquelle constitue une revendication légitime et compréhensible compte tenu des changements climatiques, et la préservation des derniers milieux naturels qui existent. Une pondération des intérêts en présence est donc fondamentale, selon lui. A cet égard, il rappelle que la proportionnalité de la mesure doit être également prise en compte avec les buts recherchés. Il évoque alors le SPAGE et mentionne qu'il convient d'éviter une approche globale et de privilégier une approche par secteur puisque de grandes disparités existent d'un lieu à l'autre. Il remarque que le SPAGE est un outil de référence incomparable, en force depuis 2014, doté d'une véritable vision programmatique à l'horizon 2030, et il rappelle qu'il a été validé par les associations de protection de l'environnement et les communes riveraines. Il précise que l'accent est mis sur les accès à l'eau à proximité des zones urbaines et que les zones de tranquillité sont bien mises en évidence. Il déclare être dès lors surpris que le projet prévoit de refaire un plan de protection des rives alors qu'un outil pertinent existe.

M. du Plessix répète que le cheminement continu est problématique, mais il rappelle que l'ASL est favorable au développement de points d'accès ponctuels comme à Cologny ou la zone après le Port-Noir. Il précise qu'une

cloison antibruit le long de la plage du Reposoir pourrait garantir la tranquillité de cet espace. Il répète encore que l'ASL demande une pesée d'intérêts prenant en compte la proportionnalité des mesures.

Un député Vert déclare partager les positions de l'ASL. Cela étant, il se demande ce qu'il faut penser de l'élaboration d'un plan directeur de protection des rives. Il rappelle que le SPAGE n'est pas contraignant même si ce document est excellent. Il se demande dès lors si ce PL ne peut pas constituer un bénéfice pour la protection des rives du lac. M. du Plessix indique que l'article 18 de la loi fédérale sur la protection de la nature prescrit qu'il faut protéger les rives et les roselières. A ce titre, il rejoint l'analyse dudit député quant à la protection des rives en observant que celle-ci existe. Il pense qu'il convient de prendre en compte ce qui a été fait au cours de ces dernières années, et il sait que le département est actif lorsqu'il y a des projets à proximité des rives, pour améliorer l'interface entre la terre et l'eau. Il remarque que la renaturation de l'embouchure de la Versoix est sans doute l'un des actes les plus emblématiques. Il déclare qu'il conviendrait donc soit de forger une loi plus dure pour la protection des rives, soit de permettre un accès inconditionnel aux rives du lac, mais il ne croit pas que tout mettre dans le même texte soit pertinent.

Le même député Vert s'interroge sur les termes « cheminement de deux mètres de large », lesquels pourraient être remplacés par une notion d'accessibilité, comme en France voisine où existe une notion de marchepied. Il se demande si accéder avec un padel, par exemple, constitue une menace au même titre qu'un cheminement de deux mètres. M. Hubert du Plessix relève qu'il faut éviter la confusion entre la notion d'accessibilité et la notion de passage, l'accessibilité permettant à chacun de stationner partout sur les rives du lac. Il rappelle ensuite que la France possède une loi littorale qui traite d'un espace libre de 3,25 mètres sans aménagement ; cette disposition ne pose pas de problème en France puisque le milieu est essentiellement agricole entre Tougues et Hermance. Aux yeux du député Vert, la notion de passage devrait donc convenir.

La secrétaire générale de l'ASL intervient pour rappeler que l'ASL est opposée à un passage continu ; il est important que toutes les démarches soient réfléchies et adaptées aux lieux visés.

A cet égard, M<sup>me</sup> Maître précise que même un sentier impacte l'environnement.

Une députée Verte souhaite connaître le degré de satisfaction quant à la mise en œuvre des propositions du SPAGE depuis 2014 ; elle se demande par ailleurs si les sites d'accès au lac potentiels ont été étudiés et si les rivières

font l'objet de la même approche que le lac selon l'ASL. M. du Plessix répond que des mesures de renaturation ont été réalisées au cours de ces dernières années. Il précise que ces mesures vont dans le bon sens. Il signale par ailleurs que le projet de la plage des Eaux-Vives comporte des éléments très positifs et il pense que les évolutions vont dans le bon sens. Il regrette toutefois que le secteur de Céligny, lequel est très intéressant sous l'angle ornithologique et où des nants arrivent, ne fasse pas l'objet de mesures.

M<sup>me</sup> Mader-Feigenwinter ajoute qu'il n'y a rien à développer au niveau des rivières puisque les cheminements sont suffisants. Elle précise que ce sont des renaturations qu'il faut faire évoluer.

En résumé, un député PLR déclare donc que « dès que l'on marche, on dérange » selon les propos de l'ASL, et qu'un cheminement continu n'est pas souhaitable. Il mentionne que les propos de l'ASL sont très clairs. Dans ce même registre, il souhaite savoir si, aux yeux de l'ASL, les Genevois-es qui vivent sur les rives du lac prennent soin du patrimoine lacustre et protègent la faune, et quelles initiatives privées de protection de la biodiversité sont par hypothèse prises.

S'il est difficile de généraliser, M<sup>me</sup> Maître mentionne qu'une charte des rivages – similaire à la charte des jardins – est en cours de rédaction et proposera des recommandations pour les propriétaires privés. Elle signale que cette charte va être testée à Bourg-en-Lavaux. L'idée de ce document consiste à responsabiliser ces grands propriétaires riverains du lac et à attirer leur attention sur leur possibilité de défendre la biodiversité qu'ils abritent.

Evoquant la fragmentation de la biodiversité, un député du Centre remarque que celle-ci survient dans des zones protégées mais aussi dans des zones occupées par de grandes propriétés. Tout dépend de la taille de la propriété, réplique M. du Plessix. En effet, un vaste domaine de plusieurs hectares qui serait clôturé abrite tout de même une grande biodiversité. Il précise que ce sont sur des parcelles très morcelées que l'habitat est fragmenté.

Le même député centriste observe que ces grandes propriétés coupent l'accès à l'eau avec leur haie ; ce à quoi M. du Plessix acquiesce, de même qu'il confirme qu'un chemin de 70 centimètres occasionnerait les mêmes problèmes qu'un cheminement de 2,5 mètres.

Ledit député relève que lors d'une précédente audition, une association a évoqué l'idée de recenser les milieux à protéger au bord du lac et il se demande si un recensement de cette nature serait nécessaire malgré l'existence du SPAGE. M. du Plessix répond que les données existent et que l'on sait où se trouvent les endroits relevant. Il ajoute que certains secteurs

sont intéressants pour les poissons, d'autres pour les oiseaux, d'autres encore pour les mammifères, les derniers pour les chauves-souris. Il déclare que le département connaît la plupart de ces objets qui sont pris en compte dans le SPAGE et il ne voit pas vraiment l'utilité d'un tel recensement.

Un député UDC évoque alors les chemins de rive, en se demandant s'il ne convient pas de se référer à un sentier plutôt qu'à un chemin. Il évoque ensuite l'idée du WWF qui propose un chemin continu mais qui contournerait les sites d'importance en s'écartant des rives, et il se demande ce qu'il faut en penser.

M<sup>me</sup> Mader-Feigenwinter indique qu'un chemin qui s'écarterait des lieux d'importance ne poserait pas de problème en effet, mais elle ignore si cette option sera efficiente pour les promeneurs. M. du Plessix ajoute que c'est au niveau juridique que des questions se posent. Il observe qu'un avis de droit évoqué au sein du Grand Conseil a mis en évidence qu'il n'y avait pas de base légale pour traverser les propriétés. Il ajoute qu'il serait sans doute intéressant de sensibiliser les propriétaires et de consacrer les moyens financiers à des travaux de renaturation. Quoi qu'il en soit, recourir à des procédures d'expropriation coûtera très cher, rappelle-t-il. En outre, plusieurs lieux ne sont pas franchissables pour des questions d'urbanisme ou de présence de missions diplomatiques. Il déclare donc que ce chemin continu ne semble pas logique.

Le député UDC rappelle que la constitution garantit l'accès aux rives du lac et il mentionne que ce PL ne fait qu'appliquer ce qu'indique la constitution. Il se demande ce qu'il faut penser de l'idée de permettre l'accessibilité uniquement à certaines périodes. M. du Plessix répond que l'hivernage commence en novembre et se termine en avril, à la suite de quoi commence la nidification puis la présence des femelles avec les jeunes jusqu'en septembre. Il déclare donc que la période calme est entre octobre et novembre. Il pense qu'il ne s'agit donc pas d'une solution. Il signale qu'une interdiction de naviguer vient d'être posée de novembre à mars depuis Port Choiseul jusqu'au canton de Vaud pour garantir la tranquillité des oiseaux. Quant à l'idée d'un sentier plutôt que d'un chemin, il observe que le tronçon d'Hermance jusqu'au port voisin pourrait faire l'objet effectivement d'une amélioration de la sécurité.

Le député Vert déclare qu'il est discutable de penser qu'un chemin favorisera la fragmentation du milieu naturel. Et il mentionne que les rives ne sont pas particulièrement protégées à l'heure actuelle compte tenu des parcelles privées qui ne garantissent pas la biodiversité. M. du Plessix indique qu'un travail de sensibilisation est à mener auprès des propriétaires riverains qui sont des partenaires clés. A titre d'exemple, si une clôture est

ajoutée en bas des terrains, l'espace sera coupé entre le lac et l'arrière des terrains. Il mentionne que la zone de Bellerive voit de la forêt allant jusqu'au lac, tout comme le périmètre en aval de l'embouchure de la Versoix.

M<sup>me</sup> Maître ajoute qu'il convient de différencier les zones intéressantes pour la biodiversité et les zones, même privatisées, qui peuvent constituer des zones de tranquillité pour certains animaux.

Le député du Centre rappelle que l'arrêt 145 II 70 du TF a été cité, arrêt qui stipule que l'accès aux rives d'un lac peut être limité s'il existe un intérêt public prépondérant. M. du Plessix répond que le TF a effectivement parlé de « préservation des habitats et tranquillité de la faune ».

Le député PLR retient que les rives sont vulnérables à la pression humaine, et considère que le principal danger est en fin de compte d'avoir des piétons tous les jours de l'année qui font fuir la biodiversité alors qu'une villa entraîne moins de nuisances. La secrétaire générale de l'ASL acquiesce.

Dans un document de synthèse à l'appui de son audition, « l'ASL réitère la position qu'elle avait adoptée non seulement en 2000 lors de l'élaboration du Plan directeur cantonal des rives vaudoises du lac Léman mais aussi plus récemment en 2017 : bien que favorable au principe de l'accès pour tous aux rives des lacs, elle est opposée à la création en bordure de rive d'un cheminement piétonnier qui serait continu et ce compte tenu des risques que cela représenterait pour les derniers vestiges d'habitats naturels ainsi que pour la faune qu'ils abritent. L'ASL préconise des accès ponctuels au lac développés à partir des pôles d'attraction déjà existants ou dans des zones ayant une faible valeur écologique, les prestations offertes à partir de ces espaces pouvant de cas en cas être optimisées. En ce qui concerne le Petit-Lac genevois, du fait que ses eaux riveraines sont parties intégrantes de deux Réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs, du fait du rôle essentiel joué par la zone nodale de la Réserve naturelle de la Pointe-à-la Bise, du fait de la présence de milieux de valeurs comme la roselière « Les Fourches » à Céligny, les embouchures de la Versoix, de l'Hermance et du Nant de Braille, du fait du taux d'urbanisation élevé des rives qui atteint 78% dans certains secteurs, du fait que l>Allondon et la Versoix coulent dans une dynamique encore naturelle, l'ASL s'oppose à toute artificialisation supplémentaire des rives du lac ou des cours d'eau, ad minima dans de tels sites. Plutôt que chercher à rendre à tout prix l'ensemble des rives du lac genevois accessible à tous, l'ASL propose d'élaborer un projet concret d'aménagement et d'usage sur les secteurs du lac publics, voire privés où c'est acceptable, qui ne font pas l'objet de mesures actuelles ou prévues de protection, conservation ou revitalisation en raison de leurs potentiels écologique et paysager particulièrement élevés. Tel quel, le projet de loi

proposé n'est donc pas compatible avec la préservation de la fonctionnalité écologique et de la biodiversité des rives du lac et des cours d'eau genevois. Il en va de la conservation de l'environnement qui nous entoure et que nous léguerons aux générations futures », conclut l'ASL.

**Audition de M<sup>me</sup> Patricia Legler, présidente de l'Association genevoise du Petit Lac (AGPL), M. Pierre Kössler, architecte, vice-présidente de la commission des ports, membre du comité de l'AGPL, et M. David Wilson, conseiller municipal de Bellevue, membre du comité de l'AGPL, le 2 février 2022**

M<sup>me</sup> Legler indique que l'AGPL a été fondée en 1963 et regroupe 130 propriétaires de parcelles le long du lac. Elle ajoute que l'AGPL soutient des projets de protection des rives du lac et participe au financement de plusieurs projets. Elle déclare que l'AGPL est opposée au PL, considérant que les autorités n'ont aucune obligation légale de créer un chemin de rive mais doivent au contraire préserver l'environnement et respecter le principe de proportionnalité.

Elle rappelle que Genève a déjà choisi de privilégier l'accès au lac de manière ponctuelle. Elle mentionne qu'il apparaît que la préservation de l'environnement, les obligations diplomatiques, l'esthétique des rives et les coûts d'aménagement trop importants sont autant d'arguments qui empêchent l'application de ce projet de loi. Elle rappelle en outre que les propriétaires devraient être indemnisés en cas d'expropriation.

Elle signale ensuite que l'article 3 de la loi sur l'aménagement du territoire est une norme programmatique qui n'implique pas de contrainte. Elle mentionne que Genève compte 29 plages, 40 accès au lac et de nombreux cheminements bordant le lac. Elle répète que le port du Vengeron ou la plage des Eaux-Vives représentent des concrétisations des stratégies prises par le canton à l'égard de ces accès ponctuels, et elle mentionne qu'une motion a été refusée en 2019 à ce même propos par le Grand Conseil au vu des options stratégiques déjà prises. Elle évoque alors plusieurs exemples de réalisations.

M. Kössler déclare que la préservation de la faune et de la flore est une préoccupation des riverains et il mentionne qu'il ne reste que 29% des rives du lac à l'état naturel. Il ajoute que les réserves naturelles seraient largement impactées par un chemin de rive. Il mentionne que la jurisprudence du Tribunal fédéral prescrit que la préservation et la tranquillité des oiseaux sur les lacs l'emportent sur l'accessibilité au lac, et il mentionne qu'un projet de chemin de rive est une « hérésie environnementale ». Il précise que la petite

faune et les oiseaux seront constamment perturbés puisque ce ne sont pas uniquement des familles qui se baladeront sur ces chemins ; à ce titre, il observe que les chiens dérangeront inévitablement la faune de ces rivages. Il évoque la roselière de la plage des Eaux-Vives qui est une grande réussite et mentionne que l'esthétique des rives du lac est digne d'intérêt.

Rappelant le nombre de villas de maître existant sur les rives, il estime que les propriétaires voudront se protéger des promeneurs en entraînant un enlaidissement des lieux. Il observe en outre que la nature hétérogène des rives rendra extrêmement coûteuse la création d'un chemin, sans compter les notions de responsabilité civile. Il signale par ailleurs que de nombreux endroits ne permettent pas la création d'un passage.

Prenant à son tour la parole, M. Wilson rappelle que plusieurs ambassades existent sur la rive droite, dont celle de la Chine, de l'Algérie ou de la Turquie, et il mentionne que ces ambassades ne permettront pas la création d'un tel passage sous leurs fenêtres. Il ajoute que ce chemin risque en outre d'être fermé si un pays étranger achète un terrain pour créer une ambassade et il imagine que la Confédération devrait inévitablement intervenir.

Il précise encore que les initiants indiquent qu'il n'est pas possible de chiffrer un tel projet, mais il mentionne qu'il est possible d'estimer ces frais. Il mentionne que les expropriations à l'égard des 300 propriétés riveraines nécessiteraient des délais considérables et entraîneraient des frais se montant en millions de francs.

Il ajoute que des passerelles en bois exposées à la bise ne seraient guère envisageables puisque guère durables. Il prédit qu'il sera en outre nécessaire de garantir les frais d'entretien, et d'assurer les frais de rénovation les années bissextiles lorsque les eaux du lac sont abaissées. Il précise que le coût environnemental est en outre difficilement appréciable. Il mentionne que le projet zurichois a ainsi été estimé à 450 millions de francs, plus 6 millions de francs d'entretien par an.

Il signale également que le projet prévoit une expropriation formelle ou matérielle résultant de l'interdiction de construire sur une profondeur de 50 mètres, voire d'avantage. Il précise que le propriétaire n'aurait pas qualité pour demander une réduction de cette distance. Il signale en fin de compte qu'un tel projet entraînerait une baisse fiscale puisque ce projet diminuerait la valeur des propriétés. Il répète que l'association s'oppose à ce PL qui ne préserve pas l'environnement.

Un député UDC remarque qu'il existe une base légale contrairement à ce que prétendent les représentants de l'association, notamment l'article 3 de la constitution. La présidente de l'AGPL répond que cette base légale n'oblige

pas les autorités à créer un chemin de rive, mais bien à assurer un accès au lac. M. Wilson ajoute que la loi L 4 10 de 1992 limite déjà ce que peuvent faire les propriétaires riverains du lac.

Evoquant les indemnisations, le même député UDC s'enquiert du sort des propriétaires riverains des rivières à l'égard des pêcheurs qui ont le droit d'accéder à l'ensemble des rivières. Il ajoute n'avoir jamais entendu parler d'indemnisation à cet égard. M. David Wilson indique qu'un permis de pêche ne permet pas d'autoriser l'entrée dans une propriété privée. Il précise qu'il s'agirait d'une violation de domicile. Il ajoute que la loi sur la navigation s'applique sur le lac, loi qui mentionne que les bateaux dans les 150 mètres de la rive n'ont le droit de se déplacer que perpendiculairement à la rive.

Une députée Verte observe que le SPAGE prévoit un certain nombre d'accès et elle se demande si favoriser ces derniers est envisageable pour l'association. M<sup>me</sup> Legler indique que son association est favorable au SPAGE, lequel permet à un grand nombre de personnes d'accéder au lac dans des lieux organisés et esthétiques. M. Wilson ajoute que l'AGPL soutient même financièrement ces accès comme ceux du Yacht Club de Genève.

La même députée Verte souhaite savoir si l'AGPL possède des données lui permettant d'affirmer qu'un sentier continu ne présente que peu d'intérêt. Il lui est répondu par M. Wilson que plusieurs exemples existent, comme le projet zurichois. A cet égard, il fait mention du fait que des communes ont été appelées à voter et qu'il n'y a pas un intérêt démesuré au sein de la population pour se promener sur 29 kilomètres. Il signale que le projet lancé à Rorschach a échoué compte tenu des coûts que celui-ci entraînait. La présidente Legler ajoute que les nombreux cheminements qui existent n'attirent pas les foules, ce d'autant plus que des problèmes sécuritaires peuvent survenir, et M. Kössler précise que les cheminements qui existent à Céligny se situent sur les hauteurs et permettent d'apprécier la vue sur le lac.

Un autre député Vert se demande si le marchepied vaudois serait envisageable. M. Wilson rappelle que le canton de Vaud disposait de chemins d'hallage pour les barques lémaniques, lesquelles transportaient des marchandises, et il mentionne que ces marchepieds en sont les résultantes. Il ajoute que Genève a des rives très accidentées puisque ces dernières sont soumises à la bise ; à ce titre, il ne pense pas que cette option puisse être retenue.

Une députée MCG se demande ce qu'il faut penser des enrochements posés au XIX<sup>e</sup> siècle et s'il serait possible de les remplacer par un passage. Elle s'interroge en outre quant à savoir si l'association a des contacts avec la

commune de Genthod à l'égard de sa plage, laquelle est très glissante. M. Kössler expose que des enrochements ont été supprimés là où c'était possible, et il mentionne que, lorsque l'on peut restituer une grève, c'est toujours préférable. Il rappelle que ces enrochements servent au maintien de la rive et à la reproduction des poissons. M. le conseiller municipal Wilson ajoute que Genthod n'a jamais disposé de vestiaires ou de toilettes dans l'environnement de cette grève. Il fait observer que cette problématique est connue, mais ajoute qu'il contactera volontiers la mairie de Genthod pour signaler que les députés soulèvent des interrogations à propos de cette plage.

Un député PLR retient en résumé que, selon les explications de l'association, ce PL ne préserve pas l'environnement.

### **Audition de M. Victor von Wartburg, président et fondateur de l'association Rives publiques et président du conseil de la fondation Rives publiques, le 9 février 2022**

M. von Wartburg expose avoir créé l'association en 2003 avec M. Victor Ruffy, qui était président de la commission des rives du canton de Vaud et également président du Conseil national. A son sens, la situation relative aux rives n'est pas acceptable et ne l'était déjà pas en 2003. Personnellement, il ne supporte pas ce qu'il considère comme des violations des lois au bénéfice d'un petit nombre de personnes aisées qui privent 8 millions de personnes du libre accès aux rives. Celui-ci est ancré dans les lois en vigueur et le PL 13024 les mentionne, à l'exception de la loi sur la pêche, qui est un accord international. Les pêcheurs devraient pouvoir longer librement les rives genevoises. M. von Wartburg relate qu'il faisait du ski nautique en bateau avec ses enfants ; ils avaient l'habitude de s'installer sur des grèves devant des propriétés aux volets fermés, se disant qu'ils ne dérangeraient personne. A chaque reprise, des gardiens ou des voisins sont venus les chasser. Une fois, on leur a dit qu'on « lâcherait les chiens sur eux s'ils ne partaient pas ». Il relate qu'on les a menacés de tirer avec un fusil dans le réservoir s'ils ne partaient pas. Fort de ces expériences, il s'est donc intéressé aux lois en vigueur au niveau national et a décidé de créer cette association, d'abord concentrée sur la Suisse romande, puis à l'échelle de toute la Suisse. Ravi de recevoir ce soutien par différents députés dans les cantons de Genève et Vaud, il indique envisager une initiative fédérale. Aux dires de M. von Wartburg, le projet de loi dont il est question aujourd'hui est « très bon, bien expliqué et juste ».

En effet, l'art. 664 du code civil prescrit clairement qu'il ne peut pas y avoir de propriété privée sur les rives. Une seule jurisprudence du Tribunal fédéral du 15 mars 2001 confirme que les eaux et leur lit forment une unité

inséparable et font partie du domaine public du lac. Les inscriptions des rives au registre foncier et les autorisations de construire ne sont pas une preuve de propriété selon les exigences de l'art. 664 CC. Ce dernier article de loi est donc déjà extrêmement clair quant au fait que les rives doivent rester librement accessibles. L'art. 26 de la Constitution fédérale sur la garantie de la propriété est souvent interprété comme la garantie de la propriété privée, mais on omet de traiter de la propriété de la population suisse, laquelle est définie par l'art. 664 CC. L'auditionné souligne que cette propriété-là mérite autant d'être garantie. A cela, il ajoute la définition du domaine public des eaux suisses. M. von Wartburg estime que cela concerne le peuple dans son ensemble et est relatif à toute la nation, respectivement à l'Etat responsable. Un domaine, pour qu'il soit public, doit être visible, accessible et ouvert à tous, sans la moindre restriction d'accès et d'usage. Les seules exceptions sont les réserves naturelles.

Dans le cadre d'un recours en lien avec la commune de Mies, un avis a été soumis au juge chargé du dossier, précisant clairement que l'exigence de rives publiques d'ouvrir un cheminement riverain n'est pas plus nuisible que toutes les transformations lourdes qui ont déjà été effectuées. La seule exception est le biotope de la réserve naturelle des Crénées. L'association a toujours été en accord avec le fait de contourner le biotope, mais la plus grande partie de cette propriété n'a rien à voir avec le biotope. Ce bout de la rive devrait être ouvert, d'autant que les 16 autres propriétés ne sont pas du tout impactées par le biotope. Ainsi, leur association est favorable au contournement des réserves naturelles, mais il n'y a pas de raison de priver le public du libre accès aux rives pour tout le reste.

Dans l'analyse de M. von Wartburg, la raison principale pour laquelle les rives ne sont pas ouvertes tient aux impôts. Or, les arguments financiers ne sont pas une raison pour violer les lois. De plus, ils ont des preuves que le fait d'installer un chemin riverain ne fait pas forcément partir les propriétaires. Les rives ont une grande beauté pour les propriétaires qui ont la chance d'être en première ligne pour profiter du lac, mais ce n'est pas une raison pour retirer le libre accès sur le domaine public. Si un riverain ne peut pas supporter ce cheminement, il existe de nombreuses possibilités pour faire créer un aménagement par des paysagistes pour permettre la cohabitation sur ces rives. Un riverain qui veut à tout prix vendre cherchera un acquéreur qui aura les moyens, et le nouvel acquéreur paiera donc probablement des impôts d'ordre similaire. Encore une fois, il ne considère pas que l'argument des finances soit une bonne raison pour priver la population du libre accès au domaine public.

Un autre argument souvent énoncé contre l'accès aux rives est celui des déchets – un argument faible, aux yeux de M. von Wartburg. Faisant la comparaison avec la route qui cause de nombreux morts et blessés, il relève que l'on ne ferme pas les routes pour autant. Or, on voudrait fermer les rives parce qu'il y a des bouteilles qui traînent. Cet argument n'est pas recevable, selon lui. M. von Wartburg déclare que l'ordre public est de la responsabilité des communes. Entre Morges et Saint-Sulpice, il y a un magnifique chemin : on n'y trouve aucun déchet. Concernant la protection de la nature, l'association est entièrement d'accord : dans les zones connaissant de réelles réserves naturelles, ils approuvent le principe de les respecter. Dans l'exemple de Morges-Saint-Sulpice, une île pour la protection de la nature a été créée. Cela devrait être envisagé plus souvent pour compenser la création d'un cheminement le plus continu possible le long des rives. De plus, comme le covid l'a démontré, la population souhaite vraiment pouvoir profiter davantage de son domaine public des rives. Il s'agit d'une zone de récréation très importante pour les personnes qui ont un budget restreint et aiment vivre dans la nature. Pour toutes ces raisons, l'association Rives publiques est ravie de voir ce projet de loi.

Un député UDC souhaite des précisions quant au volet fiscal invoqué par M. von Wartburg, lequel explique que, lors d'un échange avec le syndic d'une commune vaudoise mentionnée aux commissaires, il était question de la parcelle d'une personnalité très connue (dont le nom est également communiqué par M. von Wartburg aux commissaires, et protocolé), et le syndic lui aurait indiqué : « Vous n'attendez tout de même pas de moi que j'annonce à un contribuable de 3 millions de francs qu'on va faire un passage riverain sur sa parcelle ? ». Or, il ne s'agit pas de faire un passage sur sa parcelle, mais sur la rive. L'auditionné affirme qu'à Rapperswil-Jona, un plan directeur a été adopté en 2003 avec un délai de mise en œuvre à moyen terme (soit d'une durée maximum de cinq ans) et n'est toujours pas réalisé parce qu'on ne veut pas irriter les gros contribuables.

En résumé, les contribuables bénéficient de la protection des autorités parce qu'ils sont de gros contributeurs, selon M. von Wartburg, qui ajoute que, s'il s'agissait de simples habitants, on ne les défendrait pas autant alors qu'ils bafouent les lois. Il conclut que la loi est claire, les rives doivent être publiques.

En réponse à une interrogation d'une députée Verte, lui demandant pour quelle raison il milite pour un cheminement continu et à quel titre le développement des accès existants ne suffit pas, l'auditionné explique que, lors de l'élaboration du plan directeur des rives dans le canton de Vaud, une étude (financée par l'Association pour la préservation des rives des lacs

vaudois, laquelle s'oppose par ailleurs au cheminement) a chiffré à 74% de la population celle souhaitant un libre accès aux rives avec un cheminement riverain continu.

De manière générale, il entend que les lois en vigueur soient respectées : pour les rives, la loi stipule clairement que les eaux publiques et leur lit sont inséparables, forment un tout et font partie du domaine public. Il déclare que ce domaine public a été retiré à la population depuis 150 ans ». Selon lui, il s'agit d'une erreur de la part des responsables de l'époque, qui auraient dû défendre les intérêts de la population ; ils ont voulu attirer des contribuables riches, c'est pourquoi ce développement a pu se faire.

Pour son association, il est clair que les rives doivent être aussi librement accessibles que les forêts et les montagnes ; elles font partie du patrimoine de la population suisse. Donner uniquement quelques accès pour la baignade et pour les loisirs ne revient pas à rendre à la population sa propriété.

Selon lui, ce « chantier » ne va pas être facile, mais est possible, comme cela est le cas entre Morges et Saint-Sulpice, ou à Berne. Si ce dernier canton y est parvenu pour plusieurs lacs, il ne conçoit pas que ce ne soit pas réalisable pour Genève et Vaud. En outre, le canton de Neuchâtel a voté l'année passée à large majorité le principe d'ouvrir les rives selon la loi en vigueur, en se donnant cinq ans pour rendre totalement publiques les rives du lac, soit dans quatre ans. A Zurich, l'association « Zürisee für alli » a lancé une initiative. Un ancien juge fédéral a rendu un avis de droit spécifiant que ce ne sont pas les communes qui ont la responsabilité de l'application des lois à cet égard, mais bien les cantons. Avec l'initiative populaire fédérale de l'association Rives publiques, ils souhaitent s'assurer que tous les cantons agissent de manière similaire, voire identique. M. von Wartburg pense qu'il faut que tous les Suisses aient le droit d'accéder aux rives.

La même députée Verte souhaite savoir si l'auditionné conçoit ce cheminement comme étant ouvert à tous, y compris vélos, VTT ou autres moyens de circuler, ou s'il est restreint aux piétons. Celui-ci répond que la demande de leur association porte sur un passage riverain à pied. Si l'on veut aller plus loin en autorisant par exemple les vélos, cette démarche doit être traitée différemment. Le point de départ est constitué par la loi sur le marchepied du canton de Vaud, laquelle établit que les premiers deux mètres praticables depuis la grève doivent être libres d'obstacle au passage riverain. Personnellement, un « Trampelpfad » (qu'il qualifie de « ligne de désir ») suffit, à ses dires ; il s'agit d'un chemin qui se trace naturellement par le passage à pied. La loi des cheminements piétons mentionne « une surface propre à la marche ». Idéalement, l'association est favorable à des cheminements les plus naturels possibles.

A la demande d'un député Vert, M. von Wartburg remettra l'étude citée à la commission, ainsi que l'avis de droit visé, tout en confirmant que leur volonté porte sur une surface propre à la marche, assez peu aménagée et donc peu chère. Il précise que la distance de deux mètres provient de la loi sur le marchepied, au développement de laquelle il a participé. Elle-même est issue d'un jugement du tribunal cantonal, aux termes duquel il a été statué que deux mètres étaient un minimum pour permettre le croisement de poussettes et de fauteuils roulants. Personnellement, il pense que deux mètres c'est vraiment un minimum. Cependant, si une topographie très particulière le réduit à un mètre, c'est toujours préférable que de disposer uniquement d'un contournement éloigné des rives.

Interrogé par le même député quant à l'argument selon lequel si l'on crée un cheminement, les propriétaires vont se cloisonner en créant des barrières le long du chemin et que le résultat sera dommageable pour la biodiversité, l'auditionné répond que, dans l'exemple de Morges-Saint-Sulpice, personne ne s'est cloisonné. Si les propriétaires se cloisonnent, ils perdent la vue sur le lac. En général, les gens qui achètent des propriétés pareillement situées déboisent au maximum pour avoir une vue sur le lac. La plupart préfèrent avoir recours à un bon paysagiste pour créer des petits bosquets pour empêcher la vue directe chez eux. A son avis, la large majorité des riverains doivent être conscients qu'ils s'installent près du domaine public et que des gens passent près de leur propriété. C'est selon le goût de chaque propriétaire de procéder aux aménagements lui donnant l'intimité qu'il souhaite.

Ledit député relève que l'Association pour la sauvegarde du Léman a été assez catégorique pour affirmer qu'il vaut mieux une parcelle privée, quitte à ce qu'elle soit un peu aménagée, mais calme la plupart du temps, que des gens qui passent toute la journée. Personnellement, il a de la peine à concevoir cela, sachant que sur certaines parcelles il y a un ponton, un bateau ou encore une piscine.

M. von Wartburg raconte que lui-même a déclipsé un treillis à Tannay. Il a été condamné pour ces faits, a fait recours, puis a été « blanchi » par le tribunal, pouvant ainsi reprendre ses droits sur la servitude et le marchepied. Dans cette affaire, l'auditionné affirme qu'un président de l'Association pour la préservation des rives des lacs vaudois (APRIL) était l'avocat de la riveraine concernée. Il évoque à cet égard une émission de télévision où l'on distinguait des propriétés dotées de murs en béton anti-érosion, des ports et autres installations, toute la nature sur la rive était alors totalement supprimée. Personnellement, il croit à l'échange terre-eau, mais de tels murs empêchent cela. Selon lui, ces gens-là prétendent protéger la nature, mais ce n'est pas vrai. Il est favorable à la renaturation des rives et au fait d'y

incorporer le libre passage public. Cela permettra d'améliorer les rives, les eaux publiques, la qualité de vie de l'humain et la qualité de vie de la faune et de la flore.

Quant au volet budgétaire (i.e. le travail colossal à faire pour supprimer les barrières et obstacles, lequel absorberait tout le budget disponible pour la renaturation des rives), l'auditionné relève que la population ayant été privée de ses droits pendant plus d'une centaine d'années, la première priorité est de faire ce que la loi sur le marchepied vaudoise prescrit, à savoir que tous les obstacles soient ôtés afin que le public puisse passer, avec un cheminement d'environ deux mètres de large. L'auditionné estime qu'il n'y a pas besoin d'autre aménagement. La renaturation des rives est extrêmement importante, car le béton le long des rives n'est pas bon, rendant impossible l'échange terre-eau.

Un député socialiste évoque l'hypothèse dans laquelle il n'y aurait pas de majorité au Grand Conseil pour voter ce projet de loi, même sous une forme très édulcorée. Il se demande alors comment l'association poursuivrait son combat dans cette éventualité. En réponse, M. von Wartburg indique que l'association continuera à préparer son initiative fédérale et espère que la majorité de la population suisse exprimera son souhait que la privatisation des rives cesse et qu'elle obtienne à nouveau le libre accès aux rives. L'auditionné souligne que ce qui compte, c'est la population suisse, qui est propriétaire des rives et qui en a été privée pendant une centaine d'années ; c'est à elle de s'exprimer.

Répondant au même député, il indique par ailleurs qu'une initiative au niveau cantonal est également envisagée, en cas de refus du projet par le Grand Conseil.

Par courriel du 20 février 2022, M. von Wartburg fait parvenir à la commission les différents documents mentionnés dans son exposé, dont un extrait du Plan directeur cantonal vaudois et l'arrêt de la Cour d'appel pénale vaudoise en date du 5 octobre 2015, le concernant.

### **Audition de M. Florian Chaudet, président de l'Association pour la préservation des rives des lacs vaudois (APRIL), et M. Jack Griffin, membre, le 9 février 2022**

M. Chaudet expose que leur association a vocation à s'occuper de tous les lacs du canton de Vaud. Il rappelle que les rives du lac jouent un rôle essentiel dans l'équilibre écologique du lac : c'est la partie la plus décisive et vitale du milieu lacustre, en tant que zone de transition entre les milieux terrestre et aquatique. Elles sont le lieu d'une biodiversité supérieure à la

moyenne du reste de l'environnement lacustre. Elles sont soumises aux variations saisonnières du niveau d'eau et particulièrement sensibles aux pressions anthropiques. Ce sont des zones de repos, de nourrissage, de reproduction pour de nombreuses espèces d'oiseaux, d'amphibiens, de poissons et d'insectes, en particulier dans la benne lacustre, c'est-à-dire une partie au fond du lac, située à -5 et -8 mètres. On y trouve encore beaucoup de lumière, avec une flore plus intense et luxuriante, notamment les macrophytes où les espèces peuvent se reproduire. Il y a aussi la végétation riveraine (cordon littoral boisé, roselières lacustres). 61 sites sensibles ont été repérés : une majorité d'entre eux correspondent à des embouchures de rivières. On déplore la disparition des roselières lacustres qu'on ne trouve plus que dans certains sites privilégiés comme les Crénées ou les Grangettes.

M. Griffin observe que depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle la situation a passablement évolué, notamment quant au morcellement des parcelles riveraines, à la densité des constructions, aux activités nautiques durant toute l'année (les bateaux de la CGN, le kitesurf, les bateaux à moteur, le windfoil ou encore les paddles). On observe également beaucoup de pollution lumineuse et sonore. De plus, le réchauffement climatique modifie le fonctionnement de l'écosystème lacustre. La question de la capacité d'accueil du Léman doit donc se poser ; parmi les questions soulevées : Combien de bateaux, de ports, de plages peut-il supporter ? Combien de poissons pêchés, combien de litres d'eaux pompés, combien d'habitants dans le bassin lémanique peut-il absorber ? Selon M. Jack Griffin, le fait qu'on traite de renaturation démontre qu'il y a des questions à se poser, que les choses sont peut-être déjà allées trop loin.

M. Florian Chaudet rappelle l'existence de deux initiatives simultanées dans les cantons de Genève et de Vaud, tout en précisant qu'elles poursuivent des buts différents. A Genève, le projet de loi traité par la commission concerne le lac et les cours d'eau, avec la préservation de la physionomie des rives et un libre accès du public. L'initiative vaudoise vise également pour sa part un libre accès du public, mais concerne uniquement les lacs et vise la destruction des bâtiments existants sur le cheminement riverain public prévu.

Le projet de loi genevois est un texte qui, à leur sens, ne tient pas compte de la topographie du terrain, du niveau d'urbanisation de certains secteurs (à titre d'exemple à Vésénaz, Anières ou Versoix), de la présence de certains biotopes à préserver ou de bâtiments protégés, de l'importance des aménagements à consentir pour un simple passage, ni du statut particulier du Petit Lac genevois suivant la Convention de Ramsar, en tant que « Réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale et internationale ». En effet, l'ordonnance sur les réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs

d'importance internationale et nationale (OROEM) recense les sites devant être protégés au sens de la Convention de Ramsar, laquelle stipule que la rive droite du Petit Lac figure sur la liste des réserves d'importance internationale, comme la rade et le Rhône. La rive gauche est considérée pour sa part comme réserve d'importance nationale.

Les oiseaux migrateurs faisant de très longs voyages passent par le Léman, soit l'une des rares étendues d'eau à ne pas être gelées durant l'hiver. Cette zone est donc tout à fait essentielle. Leur association attire l'attention des autorités vaudoises sur ce sujet. A titre d'exemple, le stand up paddle pose problème, car les gens n'ont pas connaissance des endroits sensibles et s'approchent des oiseaux, ce qui les force à décoller et qui peut leur être fatal. Aux yeux des auditionnés, un travail de sensibilisation doit être mené à cet égard. Par ailleurs, il existe des lieux, tels Versoix ou Anières, où il est quasiment impossible de faire passer un cheminement (en raison notamment de la présence d'infrastructures comme des rails ou des pontons). Si des aménagements étaient possibles, ils se révéleraient à n'en pas douter très coûteux.

En outre, le projet de loi soulève plusieurs questions d'ordre juridique, notamment la potentielle atteinte à la garantie de la propriété (telle que garantie par l'art. 26 de la Constitution), ainsi que celle de l'expropriation matérielle et du montant de l'indemnité.

MM. Chaudet et Griffin relèvent par ailleurs une contradiction entre deux intérêts publics : la préservation de la faune et des habitats contre l'accès du public aux rives. Une pondération doit être opérée dans le respect du principe de proportionnalité. A ce titre, une analyse section de rive par section de rive doit être menée, car les intérêts diffèrent beaucoup d'une section à l'autre. S'agissant des rives, rien n'est plus redoutable qu'une solution globale et indifférenciée qui porterait sur un ensemble cantonal sans prendre en compte les intérêts concrets.

Les représentants d'APRIL relèvent aussi l'importance d'une coordination avec la législation fédérale (en particulier la loi sur la protection de la nature, la loi sur les eaux et l'OROEM). De plus, il importe de se coordonner avec les outils de planification existants. Il importe donc tenir compte d'une multitude de textes extrêmement diversifiés, ce qui rend l'équation délicate.

M. Griffin évoque enfin les enseignements à tirer des cheminements existant dans les autres cantons, sur lesquels on observe des conflits entre les divers usagers, lesquels ont différentes priorités. Par exemple, des gens vont passer à vélo ou à trottinette, même là où ils ne le devraient pas. Certains

veulent également promener leur chien. A Préverenges, une île aux oiseaux a été aménagée ; celle-ci se révèle de grande qualité, plusieurs ornithologues du monde entier venant y observer les oiseaux qui s'y rendent. Le problème consiste en la proximité des gens qui promènent leur chien sur les rives, ce qui crée un conflit. De plus, la présence de déchets qui restent sur les rives au cours des week-ends est problématique, ainsi que les conflits avec les riverains en cas de bruit, de fêtes, d'incivilités, etc. Une photo de tentes de camping installées à l'embouchure de la Versoix, zone sensible pour la nature, illustre le propos, de même qu'un cliché révélateur des conflits d'usages. Ainsi, sur un panneau près d'une plage à Bellevue, on observe toute une série d'activités interdites ; la question est de savoir quelle autorité est en mesure de faire respecter ces règles. Le projet de loi traite de la physionomie des rives. Celle-ci sera forcément affectée par des aménagements conséquents. En substance, les auditionnés reconnaissent l'intérêt qu'il y a à pouvoir accéder aux rives, mais en tenant compte de tous ces facteurs et en pondérant l'intérêt public de la protection de la nature et celui de l'accès aux rives.

Aux yeux d'APRIL, le projet de loi est contradictoire, dans la mesure où on ne peut pas protéger la physionomie des rives et en assurer le libre accès au public. Il n'est pas souhaitable de vouloir traiter ensemble les rives des lacs et celles des cours d'eau, car ces environnements présentent des dynamiques biologiques très différentes. La continuité d'un cheminement n'est pas possible du fait de la présence d'espaces protégés ou de la typologie de la rive. Des espèces doivent pouvoir être protégées, comme la couleuvre vipérine.

Vouloir inscrire dans la loi une largeur minimale de deux mètres pour un cheminement leur paraît contraire au principe de proportionnalité, car une telle largeur n'est pas un minimum inévitable, si l'on se réfère aux normes VSS. Celles-ci retiennent par exemple une marge de 60 centimètres de large par piéton, avec une marge de sécurité de 10 centimètres supplémentaires, ce qui impliquerait une largeur de 1,40 mètre et non de 2 mètres. La loi envisagée leur paraît inadaptée aux spécificités du territoire genevois et soulever plus de problèmes qu'elle n'en résout. Ce projet de loi impacte de manière irrémédiable non seulement la physionomie de la rive, mais aussi sa fonctionnalité écologique, sans distinction d'espace et de lieu. A nouveau, il importe de procéder à une analyse section par section. Une solution générale et indifférenciée fait fi de la préservation des habitats et de la tranquillité de la faune.

Selon l'association, le projet de loi ne tient pas compte du statut particulier de « réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance

nationale et internationale ». Il faut un lien direct et objectif entre les mesures de revitalisation et un éventuel aménagement de la rive. C'est par exemple ce qui est prévu dans le projet du Vengeron, avec la création de trois îlots pour abriter les oiseaux, comme une mesure compensatoire pour l'aménagement des rives. Plutôt que de vouloir exproprier les propriétaires riverains, il faut les inciter à mettre en œuvre un entretien de leur parcelle favorisant la biodiversité (notamment la réduction de l'éclairage nocturne, l'entretien extensif, l'interdiction des produits phytosanitaires dans l'espace réservé aux eaux). Cela constitue d'ailleurs l'un des premiers objectifs de l'association, laquelle émet auprès de ses membres des recommandations de vitalisation de la rive. Leur idée tient au fait que les riverains sont les acteurs les plus importants de la préservation de la rive, de par leur présence sur place, et peuvent en conséquence exercer ce levier sur leur parcelle par les recommandations que l'association leur adresse.

M. Griffin rappelle que les recommandations de leur association ne s'arrêtent pas au bord de l'eau. Ils recommandent aussi de mettre une bouée à l'eau plutôt qu'un corps-mort, beaucoup moins gênant pour la biodiversité. Parmi les propositions de l'APRIL, laquelle reconnaît l'intérêt du public à profiter des rives du lac, ils considèrent que le meilleur moyen d'y parvenir consiste à améliorer les infrastructures et les espaces de loisirs riverains existants, à l'instar de ce qui a été fait à la plage des Eaux-Vives ; il s'agirait également de relier les plages publiques entre elles par un service régulier de navettes lacustres ou de transports publics, ainsi que de renaturer les secteurs offrant le plus de potentiel, comme les estuaires des rivières et des nants. En outre, il s'impose aussi de limiter la fréquentation dans les « zones de tranquillité pour les oiseaux d'eau » telles que définies dans les outils de planification (Nant de Braille, Pointe-à-la-Bise, Perle du lac, Céligny). Enfin, il est important de sensibiliser activement les propriétaires riverains.

M. Chaudet estime pour conclure que le principe de densifier l'existant et de préserver ce qui est moins anthropisé ou non anthropisé s'inscrit dans l'esprit de la votation de la loi contre le mitage du territoire. Il leur semble que la plus grande aspiration du public est de pouvoir passer du temps prolongé sur des surfaces de détente, plutôt que de simplement passer sur un chemin.

Une députée Verte évoque l'importance des connexions et mises en réseaux pour la biodiversité. Supprimer les clôtures entre propriétés et entre les propriétés et le lac pourrait être une démarche très appréciable. En réponse, M. Chaudet indique que leur association a souvent relevé que le passage du public sur la rive avait pour conséquence la mise en place de clôtures et de haies, voire de murs. Ils souhaitent éviter cet état de fait, car

cela entrave la faune dans sa capacité de transiter. Quant à la question spécifique des clôtures par rapport à la faune, ils n'ont pas mené de réflexion aboutie sur cette question en ce qui concerne les clôtures entre deux parcelles riveraines. A leurs yeux, l'objectif le plus important consiste à renaturer. La pratique de la direction générale de l'environnement dans le canton de Vaud est de privatiser et de revitaliser par des plantes indigènes plutôt que de poser des clôtures. Cela fait d'une pierre deux coups en rendant possible la privatisation sans faire obstacle à la biodiversité.

En outre, M. Chaudet rappelle que leur association intervient sur des problématiques données, au coup par coup. Ils ont élaboré une charte pour leurs membres qu'ils souhaitent mettre à jour pour renforcer ces mesures potentielles de revitalisation. Pour ce faire, il importe de travailler en bonne intelligence avec les biologistes, lesquels indiquent les plantes les plus adaptées. Ce travail est en cours, et fera l'objet d'une nouvelle version de la charte de recommandations à leurs membres.

Un député Vert souhaite connaître la mission première de leur association. Il les entend majoritairement parler de protection de la nature, alors qu'il lui semblait qu'ils étaient avant tout une association de propriétaires habitant la rive du lac. L'objectif statutaire est double, rappelle M. Chaudet, à savoir informer les propriétaires riverains et défendre la préservation des rives. Ces deux objectifs s'avèrent très compatibles l'un avec l'autre, toujours selon l'idée que les riverains sont d'excellents acteurs de la préservation des rives. A ce titre, ils sont essentiellement une association de riverains. Leur but est de les sensibiliser et de mener des actions en ce qui concerne leurs parcelles, lorsque la position des riverains est compatible avec la protection des rives. S'il y a conflit entre les deux objectifs, celui de la préservation des rives l'emporte, comme cela a déjà été le cas. A ce titre, il leur est arrivé d'être en porte-à-faux avec les intérêts de certains de leurs membres.

A cet égard, le même député s'enquiert de leur appréciation quant à un cheminement naturel (plutôt qu'un chemin). Le président de l'association indique que leur objectif est de préserver ce qui peut encore l'être. Dans le canton de Vaud, 33 000 mètres linéaires de rives sont classifiés par la CIPEL comme nécessitant de la protection et de la préservation. Il pense que cela concerne tout le monde. Ils doivent lutter contre l'anthropisation pour ces sections de rives là. D'autres sections de rives sont déjà anthropisées et ne présentent plus de sensibilité biologique en termes de faune ou de flore ; dans ces cas-là, ils n'ont pas d'objection quant au passage riverain. Les plans directeurs des rives du lac Léman et des rives sud des lacs de Neuchâtel et de Morat constituent de grandes études d'impact et des instruments très utiles,

laissant la compétence discrétionnaire d'implanter ou non un cheminement riverain en fonction de l'appréciation des circonstances locales. Cette approche est indispensable. Il faut raisonner par rapport à la typicité de la rive. En la matière, une analyse secteur par secteur s'impose. Certains se prêtent à un chemin en dur, pour que les poussettes et fauteuils roulants puissent aussi accéder, d'autres seulement à un sentier naturel.

En réponse à une question du même député, M. Chaudet confirme que la pratique consistant à permettre un écran végétalisé entre le franchissement piéton et la parcelle privée lui paraît souhaitable, dans la mesure où elle permet à chacun d'y trouver son intérêt. A nouveau, selon lui, il faut raisonner section de rive par section de rive, car certains endroits s'y prêtent plus que d'autres. Lorsqu'il est envisageable d'anthropiser encore plus la section de rive, ce genre de formule est tout à fait innovant.

Un député MCG relève que 7 à 8 millions de francs sont consacrés chaque année à la renaturation des cours d'eau à Genève. Il y a des efforts très importants qui ont été faits en faveur de la biodiversité dans ce domaine-là, et Genève est souvent citée comme une référence. Par ailleurs, il évoque le projet du Vengeron à 55 millions de francs, qui inclut la construction d'îlots importants pour la biodiversité, mais d'une taille conséquente. Il demande si la construction de tels îlots sur le Petit Lac du canton de Genève est vraiment essentielle, étant donné que cela a un impact au niveau visuel et que cela diminue les espaces d'eau. M. Chaudet indique que le canton de Vaud dispose d'une île aux oiseaux près de Saint-Sulpice ; un projet de cheminement public à proximité était prévu et l'association a attiré l'attention des autorités pour éviter que les piétons puissent trop se rapprocher de l'île. Ces îles fonctionnent très bien et abritent de nombreux oiseaux ; toutefois, leur efficacité n'est garantie que pour autant que cela soit suffisamment éloigné du passage. Concernant le Vengeron, c'est une mesure de compensation accompagnant la densification des infrastructures. Il s'agit d'un dispositif intelligent, mais la question est de savoir si cela doit être créé à proximité immédiate du port. Seuls les ornithologues peuvent répondre à la question. Cela étant, dans le canton de Vaud, aucune île aussi proche d'infrastructures importantes n'existe. En la matière, APRIL se réfère aux experts pour obtenir des conseils pour leurs membres et pour les communes. Il s'agit à nouveau d'une question de pondération des différents intérêts.

Aux yeux de l'association, les sites sensibles ne sont pas assez signalés et les piétons ne sont donc pas assez sensibilisés. En effet, ils ont l'impression d'une section de rive totalement publique alors que c'est un lieu privé. L'endroit est très sensible, sans aucun panneau. Pour eux, l'enjeu de sensibilisation est essentiel. Les îles aux oiseaux pourraient aussi être

protégées ainsi, en attirant l'attention des plaisanciers sur la nécessité de s'écarter. Dans la conscience du public, il manque la localisation des points délicats sur le lac Léman. A Morat et à Neuchâtel, les gens sont plus habitués à faire attention à ce genre de lieux sensibles. Un travail devrait être mené au niveau des clubs de voile et de stand up paddle, en informant les gens sur ces sites sensibles et en expliquant le comportement à adopter. Les auditionnés estiment que ce n'est pas seulement à proximité du lieu qu'il faut faire de la sensibilisation, mais en amont.

M. Chaudet conclut en relevant que l'enjeu important est de tenir compte du droit fédéral et de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il signale trois arrêts du Tribunal fédéral importants : le premier stipule qu'un cheminement riverain public est opportun là où il est « judicieux et réalisable ». Dans un deuxième arrêt récent portant sur le lac de Wohlen, lui aussi recensé Ramsar, le Tribunal fédéral a retenu que l'intérêt à la préservation des espèces locales devait l'emporter sur l'aménagement d'un cheminement riverain. Enfin, un arrêt non publié officiellement prescrit que le cheminement riverain public ne doit pas être une affaire de quota ; il importe de s'en tenir à l'idée selon laquelle, concrètement, il est judicieux et réalisable d'implanter un cheminement riverain sur telle section de rive, et pas sur telle autre. Il rappelle que les solutions globales à l'échelon cantonal risquent de s'avérer indifférenciées et malheureuses dans les exécutions ultérieures.

### **Audition de M. Christophe Aumeunier, secrétaire général de la Chambre genevoise immobilière (CGI), le 23 février 2022**

Préalablement à l'audition de M. Aumeunier, le président de la commission informe les député.es « qu'un projet semblable a été refusé aux chambres fédérales », copie en sera adressée aux membres de la commission.

Prenant la parole, l'auditionné expose que les buts du projet de loi sont assez restreints dans leur énoncé (soit protéger la physionomie des rives et donner un libre accès aux rives), mais que le projet est « immensément disproportionné ». Aux yeux de la CGI en effet, le maintien de rives proches d'un état naturel n'est pas compatible avec la construction d'un chemin de rive d'au moins 2 mètres de large et un libre accès public à celles-ci.

Le secrétaire général rappelle que les moyens proposés par le PL pour atteindre ses buts sont : (i) la réalisation de plans d'aménagement des rives dans les 5 ans qui comprendraient (a) un tracé délimitant une interdiction complète de construire ou de très fortes restrictions des droits à bâtir, (b) un chemin de rive d'au moins 2 mètres de large, (c) le maintien des rives proches d'un état naturel et (d) des mesures permettant d'assurer la continuité

du chemin de rive ; conjuguée à (ii) l'expropriation expressément prévue à l'article 7 al. 3 dudit PL.

En outre, une disposition transitoire – allant à l'encontre de la sécurité du droit et de la garantie de la propriété – prévoit une interdiction de construire jusqu'à 50 mètres des rives.

D'après la CGI, les auteurs du projet interprètent mal l'art. 3 al. 2 let. c de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (ci-après : LAT) lorsqu'ils affirment qu'il permettrait une accessibilité illimitée aux rives. Cela est attesté par l'expertise commanditée par l'association Rives publiques auprès de l'Office fédéral du développement territorial (ci-après : OFDT), lequel a rendu le 14 février 2008 un avis de droit à teneur duquel le droit fédéral ne permet en aucun cas de déduire du droit fédéral un accès aux rives directement applicable.

En outre, il y a quelques jours, la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a refusé l'entrée en matière d'une initiative qui souhaitait faciliter l'accès aux rives des lacs suisses. La situation ne semble donc pas près de changer.

Par ailleurs, les auteurs du projet de loi mésinterprètent l'art. 166 de la constitution genevoise, lequel est proche de la disposition de la LAT à propos de laquelle l'OFDT s'est prononcé. M. Aumeunier rappelle à cet égard qu'il est toujours nécessaire de procéder à une pesée d'intérêts, et qu'à ce titre l'art. 166 ne permet finalement que des accès ponctuels.

Selon la CGI, les auteurs du projet de loi se trompent également à propos de la limite du domaine public. A Genève, cette limite se situe à la ligne médiane entre les eaux basses et les eaux hautes. Au-dessus de cette médiane, on se trouve souvent dans le domaine privé, sauf lorsque le terrain appartient à une commune ou une collectivité. Ce projet de loi entre donc en opposition avec le département du territoire (ci-après : DT) et ses services, lesquels ont organisé des zones de protection des rives. Il est également contraire au plan directeur cantonal (ci-après : PDCn) et à la lutte contre la pénurie de logements.

Par ailleurs, en supposant que des expropriations soient juridiquement possibles – ce que la CGI conteste –, elles entraîneraient des coûts inenvisageables de plusieurs milliards de francs. En effet, lorsque l'on se trouve en zone de construction, c'est la valeur du terrain en zone villas (zone majoritairement présente au bord du lac) et dans une situation « les pieds dans l'eau » qu'il s'agirait d'indemniser pleinement et complètement.

S'agissant d'un éventuel accès aux rives du public, il est nécessaire de garder en mémoire la situation de départ. Toute la rade est accessible au

public et il existe une quarantaine de points d'accès ainsi que 29 plages (tels que le détaille le rapport de la M 2294-A rendu le 27 novembre 2017).

Par ailleurs, la construction d'un chemin de 2 mètres de large est contraire à la protection de la nature et des rives, dans la mesure où cela nuirait à la biodiversité.

Pour le surplus, la mise en œuvre d'un chemin de rive le long des cours d'eau et du lac entraînerait une violation du principe de proportionnalité.

Techniquement, il sera nécessaire d'abattre des murs, d'installer des ponts pour passer sur des ports et de créer des passerelles le long des rives et des cours d'eau. Concrètement, de telles installations sont pratiquement impossibles à réaliser.

M. Christophe Aumeunier rappelle que l'art. 26 de la Constitution garantit la propriété. Ces chemins empièteraient sur des propriétés privées car la limite du domaine public est la médiane entre les eaux hautes et basses. Une atteinte grave serait portée au droit de propriété pour créer une forme de servitude de passage. Pour qu'une telle atteinte soit possible, il faut non seulement une base légale, mais également un intérêt public prépondérant, lequel fait défaut selon la CGI.

Si par impossible un intérêt public à se promener au bord des rives devait exister, il n'est pas prépondérant par rapport à l'intérêt du privé qui a acquis une propriété. En outre, un problème de proportionnalité se pose, car un large accès aux rives est déjà garanti tandis que l'atteinte portée à la propriété privée serait extrêmement grave en cas d'expropriation.

La question des dépenses publiques devra également être prise en considération en matière de proportionnalité. Le canton de Genève a déjà engagé des centaines de millions de francs pour créer Genève-Plage ; l'auditionné se demande s'il est véritablement raisonnable de dépenser encore des sommes conséquentes dans un but similaire. D'ailleurs l'ancien conseiller d'Etat des Verts M. Robert Cramer estimait que la réalisation de servitudes et d'un chemin de rive était bien trop onéreuse pour l'Etat (selon le rapport PL 8483-A de 2001).

A cet égard, le secrétaire général rappelle que la question se posera avec insistance lors de la prochaine séance de Grand Conseil, laquelle traitera d'un projet de déclassement de la plage du Vengeron dont la compatibilité avec le projet de loi visé en l'espèce devrait être examinée attentivement.

Pour l'ensemble des raisons qui précèdent, la CGI estime qu'un libre accès aux rives du public est inopportun. Subsidiairement, cet accès devrait à tout le moins être limité aux lacs, à l'exclusion des cours d'eau.

En ce qui concerne la question du tracé avec une interdiction ou limitation de construire, l'impact serait considérable. Des mesures très concrètes ont déjà été adoptées depuis 2010. Elles se poursuivent toujours avec des spécialistes qui mènent des analyses et effectuent une pesée d'intérêts concrète et *in situ*.

M. Aumeunier en veut pour preuve le site internet du DT, lequel illustre le fruit de ces travaux, soit les schémas de protection, d'aménagement et de gestion des eaux (SPAGE) existants. Une limite qui interdit la réalisation de constructions existe déjà, celle-ci étant issue de travaux sérieux de spécialistes en application d'une législation existante précise et fournie. Il s'agit des articles 11, 13 et 15 de la loi sur les eaux qui impliquent la nécessité de fixer la limite de l'interdiction de construire.

De même, la carte interactive du SITG fait figurer les limites existantes de l'interdiction de construire à 10, 30 ou 50 mètres des rives. A titre d'exemple, le périmètre de la Caserne au sein du PAV serait à 50% inconstructible, en application de l'article 11 du projet de loi, lequel prévoit d'interdire toute construction à moins de 50 mètres des rives. De même pour le périmètre des Grands Esserts, dont le projet ne pourrait simplement pas se réaliser. Quant au Bois de Bay, et aux nombreux emplois qui en dépendent, cette zone industrielle ne pourra plus se développer. Sur la base de ces exemples très concrets, il est manifeste que les auteurs du projet n'ont pas mené cet exercice, d'où la « disproportion inouïe », selon les mots de l'auditionné, de celui-ci.

Aux yeux de la CGI, la portée de ce projet de loi a mal été imaginée. Pour les questions de restrictions de droits à bâtir, la CGI se fonde sur l'arrêt 1C\_157/2014 du Tribunal fédéral, lequel stipule qu'une pesée d'intérêts réalisée au cas par cas s'impose dans tous les cas de figure. Le travail de protection qui a déjà été mené peut sûrement être amélioré, mais il ne faut pas le dénigrer. Il est évident que ce projet entraînerait une violation de la garantie de la propriété, que l'intérêt des propriétaires est supérieur à l'intérêt public évoqué et que, même si la commission ne partageait pas cet avis, il faudrait dépenser des milliards de francs d'indemnisation en cas d'expropriation.

Les mêmes arguments peuvent être exposés à propos de la disposition transitoire qui interdit toute construction en deçà de 50 mètres de la rive avant que les plans d'aménagement n'aient été édictés. Cette disposition est inopportune et dangereuse pour la sécurité du droit.

En conclusion, la CGI estime que ce projet de loi doit être rejeté non seulement en opportunité, mais également car il est techniquement

irréalisable. Ainsi que le rappelle M. Aumeunier, lorsque les députés légifèrent, ils doivent prendre en compte l'applicabilité des lois.

Comme souligné par la CGI, un tel projet porterait une atteinte massive à la nature. L'intérêt privé est plus important qu'un intérêt public à l'accès aux rives ou une interdiction de construire aggravée.

De plus, la CGI considère que les conditions d'expropriation ne sont pas réunies et, même si elles l'étaient, l'expropriation serait impossible à financer.

En réponse à une question d'un député Vert relative à un arrêt du Tribunal administratif à propos de la question des zones réservées en zone villas, M. Aumeunier rappelle que l'atteinte à la garantie de la propriété a été maximale et que l'engagement de l'Etat a été nul. En l'espèce, des propriétaires ont été empêchés de construire pendant 5 ans, tandis que les services de l'aménagement n'ont produit aucun plan d'affectation pendant cette période. Il en a résulté une levée automatique de la mesure sans aucun effet sur l'intérêt public mais avec 5 ans d'une grave atteinte à la propriété. Cette disposition transitoire entre dans le même cas de figure. Elle est inopportune.

Poursuivant, le même député souhaite savoir si le fait d'exclure les rivières, pour se concentrer sur le lac, permettrait d'identifier certains lieux dans lesquels un tronçon de deux mètres de large ne poserait pas de problème. Selon M. Aumeunier, les propriétaires ne se laisseront pas faire. D'une part, la garantie de la propriété est suffisante pour ne pas permettre l'expropriation. Si cet avis est contesté, l'Etat n'a de toute façon pas les moyens de procéder à ces expropriations. Au niveau de la proportionnalité, un des arguments réside dans le fait que de nombreux accès existent et que l'Etat a déjà créé des plages.

Sur la base de ce constat, un député UDC s'interroge quant à l'idée d'introduire un sentier plutôt qu'un chemin, à l'image de ce qui existe en France, où une obligation de prévoir un sentier d'une trentaine de centimètres est prévue. M. Christophe Aumeunier rappelle que l'art. 166 de la constitution genevoise prévoit, dans la même mesure que le droit fédéral, un accès facilité aux rives. A ce jour, il existe 40 points d'accès aux rives ainsi que l'ensemble de la rade qui est accessible. En France, les propriétaires ne respectent souvent pas ces règles et les gendarmes ne les font pas appliquer non plus. Les accès existant à Genève sont proportionnés et suffisants.

Selon le principe de l'intérêt prépondérant, le député UDC estime que, dans l'idée de préserver les zones naturelles, ces sentiers devraient véritablement contourner les propriétés. La CGI est d'avis que cela ne

résoudrait rien car, souvent, ce sont des chemins privés qui donnent accès aux propriétés depuis le domaine public. Les sentiers se retrouveront donc à grande distance des rives, à moins que des propriétaires ne soient expropriés.

Un député PLR partage les constats de l'auditionné. En substance, plus il y a de présence physique le long des rives du lac, plus l'écosystème est en danger.

En réponse à une question de ce même député quant à l'engagement des propriétaires à préserver l'environnement, M. Aumeunier explique que les nuisances à la biodiversité entraînées par une grande fréquentation des rives ne relèvent pas du domaine de prédilection de la CGI, mais toute personne sensée peut appréhender cette problématique. Il laissera les associations qui dans leurs statuts défendent prioritairement la nature exposer en détail les risques encourus par l'accroissement significatif de fréquentation des rives, sans parler de la construction du chemin ou sentier. En ce qui concerne les propriétaires, ils sont très proches de l'environnement. La protection de la nature fait partie des sujets qui reviennent régulièrement lors des séances d'informations de la CGI.

Un député Vert indique avoir parcouru les SPAGE, mais n'y a pas identifié de véritables outils permettant d'éviter que les rives du lac soient aménagées de manière exagérée. Il existe de nombreux endroits où les rives sont remplies de piscines, garages ou ports. Ce député a donc le sentiment qu'il est difficile de lutter contre ce problème et il aimerait savoir dans quelle mesure les SPAGE pourraient constituer une solution. A ce titre, la CGI affirme que, dans la loi sur les constructions et les installations diverses, la loi sur les eaux et la loi sur la protection générale des rives du lac (ci-après : LPRLac), des dispositions précises interdisent certaines constructions. D'ailleurs, la LPRLac prévoit un domaine de protection élargi. La densification est moindre par rapport à celle de la zone villas habituelle. Divers développements réglementaires sont intervenus pour renforcer la protection. Aujourd'hui, la protection est largement appliquée et les constructions sont le fruit de droits acquis issus du passé alors que la législation n'était pas aussi protectrice.

M. Aumeunier soutient que les protections ne cessent de se renforcer. En témoignent les modifications réglementaires de la LPRLac qui pourtant ne semblaient pas respecter la condition d'une densité normative nécessaire, mais auxquelles les propriétaires n'étaient pas opposés. Parmi ces mesures figure notamment le fait qu'il n'existe pas de base légale suffisante pour exiger que les deux tiers de la surface de la parcelle soient en pleine terre. En pratique, le DT pose tout de même cette exigence, qui semble acceptée par les propriétaires.

Ledit député Vert expose qu'en France une servitude de marchepied existe à Excenevex. Par ailleurs, dans le canton de Vaud, une loi cantonale permet aux communes d'intervenir et de réaliser des sentiers sur leurs rives. S'agissant de la mise en œuvre de telles mesures à Genève, M. Aumeunier précise que la limite du domaine public n'est pas la même dans les deux cantons. A Genève, elle est clairement fixée sur la ligne médiane entre basses et hautes eaux. Dans le canton de Vaud, le domaine public mord la rive et les parcelles privées. Le contexte est fondamentalement différent.

Un député Ensemble à Gauche considère pour sa part qu'il existe de véritables sentiers pédestres en France, comme au bord du lac Léman. En outre, les basses et hautes eaux permettent d'inscrire un domaine public, car 70 centimètres les séparent. A ces yeux, il est superfétatoire de prétendre qu'il n'y a aucun domaine public sur les rives du lac Léman car il y en a un selon la constitution. Concluant son audition sur ce point, M. Aumeunier affirme que, même s'il existe peut-être des sentiers accessibles en France, il n'y a pas de véritable domaine public à Genève qui soit au sec.

Dans une prise de position détaillée adressée au président de la commission le 3 mars 2022, la CGI rappelle en synthèse que « les dispositions contenues dans le projet de loi sont contraires au droit supérieur. Elles impliquent des atteintes très graves à la propriété foncière sans que celles-ci puissent justifier d'une expropriation » ; l'association souligne également « l'impossibilité de mettre en œuvre les mesures proposées par le projet de loi », en rappelant que « la réalisation de chemins de rive le long des rives du lac et des cours d'eau genevois est techniquement irréalisable sans porter une atteinte massive à la protection de la nature. Les conditions d'expropriation des propriétaires privés n'étant au surplus pas réunies, la réalisation d'un chemin de rive ou l'extension de zones d'interdiction de bâtir sont irréalisables », concluant : « quand bien même, l'Etat de Genève serait dans l'impossibilité de financer ces expropriations massives ».

### **Audition de M. Gilles Mulhauser, directeur général de l'OCEau, au sein du département du territoire (DT), le 2 mars 2022**

M. Mulhauser observe que l'esprit de ce projet vise à combler une lacune de mise en œuvre s'agissant de la thématique des lacs et cours d'eau, lesquels ne sont pas forcément à traiter de la même manière. En effet, au sens de la loi cantonale sur les eaux, ce qui s'applique au lac s'applique également aux cours d'eau ; du point de vue uniquement du dispositif législatif « eau », il n'y a donc pas de différence. En revanche, la dynamique qui motive ce projet de loi propose de mettre un intérêt particulier sur le lac. Aux yeux de M. Mulhauser, l'intention n'est pas mauvaise, mais la question se pose quant

aux moyens de mise en œuvre. Des démarches ont déjà été engagées par le passé, avec un certain nombre d'avis de droit sur la question. Cela est peut-être plus difficile aujourd'hui, malgré la récente confirmation de cet intérêt avec l'art. 166 de la constitution genevoise. Il convient de se demander s'il vaut la peine de se doter d'une loi supplémentaire ; si elle est conçue de manière intelligente, M. Mulhauser ne peut pas critiquer cette idée.

La proposition de loi s'inspirant de la loi bernoise, le terme de « physionomie des rives » doit être précisé, selon lui. En effet, l'inquiétude porte sur les mesures à prendre pour aboutir à ses fins, à savoir permettre à tout un chacun de se promener le long des rives et de passer librement d'un point A à un point B, à travers une planification directrice et des plans d'aménagement dédiés. L'administration bénéficie d'une disposition légale exigeant de faire des schémas de protection d'aménagement et de gestion des eaux (SPAGE). Ils arrivent maintenant au 6<sup>e</sup> d'entre eux, alors que l'intention législative est claire depuis plus de dix ans. Cela s'opère dans une logique de concertation, en prenant en compte l'avis des communes, des associations, des exploitants et des propriétaires, ce qui n'est jamais une tâche facile. Mener une planification directrice dédiée représente systématiquement un investissement important en temps, en ressources administratives, en moyens de personnel, voire financiers. Cette voie-là lui paraît être la plus difficile à mettre en œuvre si la loi proposée dans le PL 13024 devait être appliquée. S'il devait proposer une alternative, il pense au plan directeur cantonal, lequel doit de toute manière se prononcer sur une telle thématique, qu'il a intégrée lors de sa dernière version à travers la fiche C09. Certes, la question du cheminement n'y est pas traitée, mais elle pourrait y être intégrée. Cela étant, l'auditionné n'est pas certain que ce soit suffisant pour créer la base légale nécessaire au développement des cheminements le long du lac ; M. Mulhauser n'en est pas persuadé, car la difficulté est ailleurs.

Une telle planification directrice ad hoc constituerait une planification directrice de plus, parmi un nombre déjà conséquent, pour laquelle il faudrait investir des moyens. D'après le projet de loi, il s'agirait de mettre en priorité un certain nombre de plans d'aménagement par cours d'eau. Il relève que le Grand Conseil a voté récemment deux motions sur l'Aire. L'office s'investit avec les communes pour mettre en œuvre plusieurs thématiques sociales, environnementales et autres sur la question de l'Aire. C'est un travail complexe qui représente déjà un gros investissement ; il ne pense pas que l'OCEau serait en mesure d'assumer une planification directrice ad hoc avec en plus toute une série de plans d'aménagement. Pour exécuter ces tâches supplémentaires, il faudrait des moyens spécifiques.

Indépendamment de son scepticisme sur les instruments de planification proposés pour aboutir à l'esprit voulu, ce n'est pas pour autant que l'OCEau n'engage aucune mesure actuellement. La question est de savoir s'il faudrait accélérer le rythme, et si le fait de ne pas pouvoir bénéficier de ce cheminement libre le long du lac est une priorité actuellement pour les citoyens genevois. Il entend les arguments des auteurs du PL, lesquels indiquent que la population plébiscite l'accès à l'eau. Les auteurs comptent sur l'administration et l'exécutif pour veiller à ce qu'il n'y ait pas d'entrave aux points d'accès à l'eau. M. Mulhauser rappelle que Genève dispose déjà d'une trentaine de plages et que l'administration s'emploie à augmenter la mise à disposition d'un certain nombre de mètres linéaires de plage à travers celle des Eaux-Vives. Leur office travaille notamment avec la Ville sur le quai Wilson, ou encore mène des réflexions sur Versoix. Pour le surplus, certains éléments qui justifiaient cette proposition de PL ont été entendus et l'OCEau s'y attèle avec des moyens qui ne leur avaient pas forcément été assignés.

A ce titre, M. Mulhauser se réjouit de disposer du savoir-faire et du personnel qualifié grâce à l'équipe de la renaturation, laquelle a pu progressivement mettre la priorité sur le bord du lac. En effet, l'office insiste sur cette dimension ; la pratique actuelle est de renforcer les points d'accès existants. Lorsque ce travail aura été réalisé, d'ici deux, cinq ou dix ans, peut-être se justifiera-t-il alors de se poser la question d'un cheminement, lequel soulèvera des difficultés supplémentaires. Celles-ci sont liées à des pesées d'intérêts, intégrant des intérêts privés, mais aussi des logiques de protection et de sécurité, en lien avec les missions diplomatiques et des parcelles qu'elles occupent au bord du lac. Il y a aussi la question de la protection de la nature et du paysage : certains lieux sont assignés à la protection de la nature, notamment des espaces de préservation des oiseaux. Concernant la protection des eaux, si une construction en bord de cours d'eau est bien faite, à moins qu'il y ait des remblais polluants, la protection des eaux du lac n'est pas forcément menacée par un cheminement libre.

En résumé, l'OCEau considère l'intention de base comme bonne, mais la double interrogation consiste à savoir si le moment est approprié et dans quelle mesure les instruments de planification et d'aménagement proposés dans le PL sont en mesure d'être pratiqués avec la charge actuelle de l'Etat et des priorités qui ont été définies.

Actuellement, l'office n'est pas inactif : la priorité est de travailler sur les accès déjà désignés et de les favoriser. S'ils devaient mettre en place un projet concret pour identifier la faisabilité du projet, il conviendrait de se demander où cela serait possible. En observant la distribution des parcelles,

très peu d'endroits s'y prêtent : il y a toujours soit une mission diplomatique, soit des éléments de nature et paysage, à part en rive gauche où il serait éventuellement possible de réaliser une opération sur une portion de territoire. Le jour où cela devrait se réaliser, à son avis, l'exercice sera encore plus complexe que les renaturations qu'ils ont connues en territoire agricole et qu'ils connaîtront en territoire urbain. S'agissant des projets collectifs privés nécessitant de l'assainissement et un raccordement au réseau d'assainissement, il existe des lieux à Genève où une vingtaine de propriétaires sont concernés par un raccordement. Ces projets durent dix à quinze ans, le temps de régler individuellement les accords avec chacun.

Quel que soit le PL et quelle que soit la manière dont son état d'esprit sera traduit, il nécessitera en amont une gestion de projet très exigeante, laquelle va beaucoup les solliciter.

Une difficulté supplémentaire tient au fait qu'il existe quatre lois de protection des rives. A travers les motions sur l'Aire, le Grand Conseil soutient un plan de protection de l'Aire, qui s'inscrit dans le même état d'esprit que ce projet de loi (et inclut des questions agricoles, de protection des eaux, de distances de construction, notamment). A ce titre, il s'interroge sur la faisabilité de réaliser un plan de protection traduisant l'esprit du PL à travers les plans d'aménagement.

Quant aux distances de construction, le texte propose de conserver 50 mètres de distance inconstructible tant que les choses ne sont pas réglées. L'art. 15 de la loi sur les eaux fixe 10, 30 ou 50 mètres de distance inconstructible. Il s'agirait là de choisir la mesure conservatoire la plus forte pour la rive, mais, vu les difficultés actuelles à mettre en conformité certaines distances, cela sera encore plus difficile avec un nouvel instrument comme celui que propose le projet de loi.

Concernant les cours d'eau, la capacité de cheminer le long des cours d'eau est largement moins mauvaise qu'au bord du lac. Pour certains cours d'eau, il y a quasiment 90% du linéaire sur lequel on peut cheminer. Les deux rivières les moins performantes en termes de cheminement sont le Foron et la Drize, avec 40 à 50% de cheminement. On retombe sur les mêmes problématiques qu'avec le bord du lac : il y a des parcelles privées qui vont jusqu'au bord de l'eau. L'office se bat pour faire retirer les clôtures grâce à la loi sur les eaux ; un instrument de négociation a donc déjà été instauré, et à travers les SPAGE existe également la possibilité de faire le bilan des cheminements à rétablir.

Cela étant, d'autres difficultés subsistent : des rivières disposent d'un cheminement interrompu, les rivières ayant « mordu » dans la falaise ou le

talus. Le cheminement est donc dévié pour éviter de devoir ériger des systèmes à pilotis. Enfin, quasiment 100% du linéaire de la Ville de Genève est en cheminement. A titre de comparaison, la côte vaudoise voit 50% de son cheminement libre. Il faut intégrer l'histoire du canton et ses grandes propriétés qui descendent jusqu'au bord du lac, et identifier la manière de réaliser quelque chose d'intelligent pour offrir un usage social qui n'était pas du tout pratiqué il y a deux cents ans. M. Mulhauser rappelle en effet que les zones publiques habilitées à la baignade et au cheminement sont surutilisées dans les cinq ans qui suivent leur ouverture, en tout cas durant l'été. A ses dires, il ne faut pas croire que, si tous les cheminements sont réalisés, la charge sera répartie plus agréablement ; il y aura une forte charge partout. Il faut en avoir conscience dès le départ.

Une députée MCG évoque le fait que des personnes habitant en rive droite reçoivent des consignes particulières, notamment quant aux armes qu'elles détiendraient, lorsqu'il y a des conférences internationales. Elle demande ce qu'il en serait de la sécurité en général si l'on devait donner une suite à ce projet de loi.

M. Mulhauser déclare ne pas avoir la compétence sur cette thématique, mais qu'il parle de son expérience au niveau de l'OCEau. Ils vivent également ces contraintes-là, dans la mesure où ils concèdent des droits de pêche, devant se conjuguer avec des restrictions par rapport au fait d'approcher des missions diplomatiques. D'un autre côté, il est aussi d'intérêt public d'avoir ces missions diplomatiques à Genève.

La même députée résume la question en demandant comment donner de l'accès à l'eau à la population genevoise, si la solution du cheminement continu n'est pas la bonne. M. Mulhauser rappelle que ce travail s'effectue à travers la fiche C09 du PDCn. Dans le cadre de la plage des Eaux-Vives par exemple, une étude planificatrice a été commandée par leurs soins pour identifier à quel endroit les bons accès étaient envisageables. L'image directrice a désigné un certain nombre de lieux où ils souhaitent accueillir la population. Certains lieux sont plus problématiques, comme le Rhône. A partir du moment où l'on sait que les gens vont vouloir aller se baigner, il importe de savoir si l'on régule l'usage ou si on ne fait rien, respectivement si l'on organise les choses ultérieurement. Le directeur de l'OCEau ne prétend pas que ce soit une mauvaise idée pour la nature et le paysage de soutenir le PL en question. Au contraire, dans leur pratique, chaque fois qu'ils peuvent améliorer l'accès à l'eau pour la population, ils essaient de procéder à une renaturation et de mettre en œuvre des mesures environnementales. Personnellement, il pensait que le petit jardin d'eau derrière la plage des Eaux-Vives aurait une capacité d'accueil assez faible, mais finalement de

belles choses ont été faites à cet endroit. Genève est l'un des cantons ayant le plus fait ses preuves quant à la renaturation des rives du lac.

S'agissant des grands enrochements qui empêchent l'accès à l'eau, M. Mulhauser fait observer qu'ils constituent de bons moyens pour briser l'énergie des vagues. Cela étant, d'autres techniques existent ; à cet égard, l'office s'efforce de déconstruire progressivement ces protections en mettant des pierres plates ou des accès à l'eau avec des marches. Si l'on conçoit un cheminement libre, il faut tenir compte de l'accès à tous, et donc garantir un cheminement complet et sécurisé pour chacun, y compris les personnes à mobilité réduite. C'est un défi supplémentaire à relever dans le cadre de ce projet.

Quant aux endroits marécageux, qui sont nombreux selon la même députée MCG, M. Mulhauser dit ne pas en avoir connaissance mais reconnaît que divers tronçons de cheminement posent problème du fait des érosions ; ainsi, il est des lieux où il faut parfois interdire temporairement le passage à cause d'éboulements. Sous l'angle de la responsabilité, des citoyens se sont retournés contre la collectivité publique car ils s'étaient blessés à cause d'un défaut d'entretien.

Un député PLR revient sur la surutilisation des espaces permettant l'accès à l'eau qui pourrait avoir lieu si ces cheminements étaient mis en place. Le texte promeut une meilleure accessibilité dans une perspective de défense de la nature, mais il y aurait une telle occupation – chacun souhaitant accéder à l'eau – que cela ferait porter un risque à l'écosystème que l'on cherche à préserver. M. Mulhauser répond que les gens ont besoin d'aller dans la nature ; cette tendance augmente pour diverses raisons (ressourcement de soi, besoin de fraîcheur, réchauffement climatique, sensibilisation et reconnexion à la nature). Il a apprécié dans l'exposé des motifs l'idée selon laquelle il fallait d'abord assurer les fonctions écologiques avant d'assurer les fonctions sociales. Les auteurs du projet de loi n'ignorent pas la question soulevée par ledit député. Le fait de proposer davantage de mètres linéaires de plage n'a pas permis une répartition de charge, malgré ce que l'Etat espérait. Le PL encourage à planifier les choses, mais cela n'empêche pas de prioriser. Il y a des lieux où le cheminement libre ne se prêtera pas, comme les réserves naturelles. La situation est complexe et les pesées d'intérêts le sont aussi, et le deviennent de plus en plus.

Mentionnant la préservation de l'écosystème, le même député observe que la charge pour l'environnement sera bien lourde si, là où il y avait jusqu'à présent seulement deux personnes qui passaient une fois le week-end pour se rendre sur leur plage privée, il y en a soudain 1000 qui s'y rendent. M. Mulhauser reconnaît que ce sera une charge lourde pour certains

compartiments de l'environnement. Concernant l'eau, il y aura certes quelques personnes qui risquent de jeter leurs déchets à l'eau, mais cela ne va pas devenir un problème en termes de protection des eaux. En revanche, certaines espèces de la flore ou de la faune vont subir une pression s'il y a beaucoup de monde qui passe. A la plage des Eaux-Vives, il y a une surcharge à certains moments de l'année, mais il y a dix mois où il n'y a aucune charge, donc d'autres espèces peuvent occuper cet espace.

Une députée Verte souhaite s'assurer qu'il n'y a pas besoin d'outils de planification supplémentaires pour répondre à la problématique des accès au lac. Y aurait-il lieu d'affiner les SPAGES ou les fiches du PDCn, et de développer ou d'identifier des accès supplémentaires au lac ? A-t-on tout entrepris en termes de compensation pour la nature ?

M. Mulhauser est d'avis que la question consiste à savoir si réviser la fiche C09 et le PDCn en intégrant cette thématique de manière plus moderne que jusqu'à présent suffirait pour enclencher le processus. Personnellement, il est d'avis que « si on le veut, on le peut ». L'office dispose du savoir-faire à cet égard. Une révision correcte du PDCn et de la fiche C09 lui paraît être un bon début. Même si le SPAGE ne demande pas spécialement de répondre à cette thématique, rien n'empêche, si on révisé un SPAGE, de préciser à quel endroit il pourrait y avoir une majorité ou un consensus à étudier la question. A partir du moment que l'on est déterminé pour mener un projet, il n'est pas certain qu'il y ait besoin d'une planification directrice ad hoc. Il vaut mieux consacrer du temps au projet lui-même. S'agissant des mesures compensatoires, elles sont toujours liées à une analyse du projet. Du point de vue du biologiste, on n'en fait jamais assez pour la nature, mais du point de vue administratif, il considère avoir fait tout ce qu'il y avait à faire.

Certes, le SPAGE est insuffisant en termes d'aménagements ; le tribunal a estimé que les choses avaient été insuffisamment planifiées, comme dans le cas des pontons sur le Rhône. L'OCEau est ouvert à ce que le SPAGE ait une efficacité plus forte, que cela passe par une modification législative ou un changement de façon de travailler.

Un député d'Ensemble à Gauche évoque le cheminement piéton au bord du lac à Yvoire, et la possibilité de créer rapidement une même option au bord du lac sur le canton de Genève. Sans avoir pratiqué ce cheminement, M. Mulhauser a le souvenir de plusieurs propriétés à Rovorée qui laissaient le cheminement possible. Il n'est donc pas impossible de le réaliser. A titre d'exemple, il a découvert récemment un lieu appartenant à une fondation rattachée à l'Université de Genève, soit une grande propriété à Hermance disposant de quasiment un kilomètre de bord de lac en décrépitude complète. Il faut se demander si l'on ne peut pas engager des mesures pour éviter de

revenir tous les dix ans sur cette problématique. L'OCEau croit profondément à la vertu du projet, si l'on détermine un ou deux endroits pour créer un cheminement afin de faire se rejoindre deux lieux d'accès ponctuels. Cela reste à identifier. Ils ont établi des cartes, avec les différentes contraintes indiquées. S'il y a un lieu où il n'y a a priori aucune contrainte, cela vaudrait la peine d'essayer de contacter les résidents se trouvant sur cette portion-là et de déterminer dans quelle mesure ils peuvent développer un projet. M. Mulhauser estime que ce serait vraisemblablement plus facile sur la rive gauche que sur la rive droite.

Un député MCG évoque les impacts sur la faune et la flore ; on trouve dans le lac un grand nombre de déchets abandonnés par les humains (canettes, portables, lunettes, mégots, etc.). Si l'on fait un cheminement autour du lac, celui-ci sera vraisemblablement large, il y aura des cyclistes qui passeront dessus, et il faudra prévoir de la sécurité car l'Etat est responsable. Cet aspect n'est évoqué nulle part. Ce projet est irréalisable, selon le député. Par ailleurs, beaucoup d'endroits au bord du lac n'ont pas d'arbres et ne sont pas un îlot de fraîcheur, sauf si on s'y baigne. M. Mulhauser pense effectivement que le cheminement n'est pas réalisable partout. La volonté d'accès à l'eau est une tendance à laquelle il faut essayer de répondre. A partir du moment où on ouvre un lieu, il va y avoir une forte charge, et il faudra mener un travail d'éducation et de sensibilisation afin d'apprendre des comportements respectueux vis-à-vis de la nature et du propriétaire privé s'il laisse passer le cheminement au sein de sa propriété. La force publique doit être consciente de cela ainsi que des questions de sécurité. Cela implique des études de risque, notamment. Ce sont des projets et des planifications complexes, mais il considère que le projet serait la meilleure manière de démontrer si c'est vraiment irréaliste ou si cela peut être réussi.

Un député PLR estime pour sa part que ce projet est en contradiction avec le vote sur la stratégie biodiversité 2030. Actuellement, certains se demandent si l'on n'en a pas déjà trop fait au niveau des rives du Rhône. Il pense qu'il y a actuellement un grand nombre de choses qui peuvent être faites pour améliorer l'accès à l'eau dans des zones existantes. Selon le directeur de l'OCEau, l'eau amène autant des usages que des prestations écosystémiques à la population. Le projet propose d'ouvrir une prestation sociale supplémentaire que seule l'eau peut délivrer. L'eau a au moins cinq ou six usages de loisirs et de détente. Dans les 20 ans qui viennent, elle va devenir « le lieu où tout le monde voudra être ». Si le PL est peut-être maladroit sur certaines propositions planificatrices, son intention va demeurer un débat qui doit être mené.

Un député du Centre ne pense pas qu'ils vont dans la bonne direction, car ils ont toujours une guerre de retard. Selon lui, il vaut mieux avoir une bonne continuation des chemins pédestres communaux. Cela offre de magnifiques promenades sous les arbres, même à l'écart du bord du lac. A ce titre, il rappelle que, lorsqu'il était conseiller administratif à Collonge, il a dû négocier des servitudes de passage pour le chemin de la Boucle. C'est déjà un pas en avant. Il s'enquiert notamment du château de Bellerive. On y trouve les derniers chemins de halage au bord du lac, un port splendide ; ce pourrait être le moment de négocier un accès au lac, une demande d'autorisation étant en cours, puisque le canton et la Confédération vont devoir participer financièrement.

Sans connaître le dossier de Bellerive, M. Mulhauser fait observer qu'en l'absence de base légale qui requiert de l'administration de se poser cette question, elle ne se la pose peut-être pas. A son sens, concernant le projet, on ne peut priver la population d'un accès à l'eau qui amène un plus socialement, sous prétexte que les gens vont commettre des incivilités. C'est le rôle de la force publique que d'accompagner ces demandes sociales.

Le même député du Centre ajoute qu'au-delà des demandes sociales, il y a le respect. Or, il y aura, selon lui, un impact terrible. A la Savonnière, il faut des Securitas pour renvoyer les gens à partir de minuit car il y a des nuisances. Il souligne les efforts qui ont déjà été réalisés par les communes et par les propriétaires. Il y a eu des échanges de terrains qui ont permis de créer des plages. Il faut une volonté, et imposer par le haut n'est pas la solution.

En conclusion, une députée MCG indique qu'elle a voyagé à Whitley Bay on Tyne, au-dessus de Newcastle. Cette ville propose de nombreux accès avec des escaliers pour descendre vers la mer. C'est ainsi que l'on donne accès à l'eau à la population, déclare-t-elle, non en intervenant sur les propriétés privées. Elle invite M. Mulhauser à prendre connaissance de ces installations.

### **Audition de M. Patrick Fouvy, directeur du service du paysage et des forêts à l'OCAN, au sein du département du territoire (DT), le 2 mars 2022**

M. Fouvy explique qu'il se concentre principalement sur les cours d'eau, car il y a moins d'enjeux particuliers au niveau du lac. S'agissant du lac, les lieux à protéger sont déjà définis et protégés. S'il y a des travaux pour installer des accès, cela pourrait être l'occasion de remettre de la « qualité naturelle ». Au niveau des cours d'eau, il y a déjà aujourd'hui beaucoup de cheminements qui existent. Pour l'Arve, qui compte 9 km de rives, on

recense 16 km de cheminement. Pour le Rhône, 26 km de rives et 40 km de cheminement. Pour l'Allondon, 9,5 km de cours d'eau et 11 km de cheminement, avec presque uniquement des cheminements pédestres. Pour la totalité des cours d'eau du projet de loi, on dénombre 160 km linéaires de cours d'eau et 92 km de cheminements à proximité. Si l'on considère la totalité des cours d'eau, cela donne 260 km de cours d'eau et 330 km de cheminement accessible, qui peuvent se trouver sur les deux côtés du cours d'eau. Les cours d'eau sont donc relativement bien équipés. 37% de ces cheminements sont du domaine public ou privé de l'Etat, 32% appartiennent aux communes et 31% aux privés. Pour les plus petits cours d'eau, 45% appartiennent aux communes et 38% aux privés. En termes de nature, tous ces cours d'eau font partie de l'infrastructure écologique, les corridors biologiques principaux se situant le long des cours d'eau. Si on construit ou aménage encore davantage, cela va venir perturber la faune, qui pourra moins se déplacer et aura une baisse de sa qualité de vie. Enfin, une largeur de 2 mètres est envisagée dans le projet. Le cheminement le long du Rhône, un des principaux chemins à Genève jugé comme étant très qualitatif, fait entre 1 mètre et 1,50 mètre de large le plus souvent. Ainsi, il y a une certaine nuance à apporter quant au besoin de 2 mètres de large.

En réponse à une question portant sur la gestion de l'accès pour les personnes à mobilité réduite (PMR) sur ces cheminements, M. Patrick Fouvy expose que, le long des cours d'eau, il n'y en a quasiment pas. A part faire des points d'accès ponctuels, il n'est quasiment pas possible d'en faire en raison de la topographie. Interpellé par un député UDC, il précise n'avoir reçu aucune plainte à cet égard. En revanche, il indique que, dans le cadre des plans directeurs forestiers, les représentants des PMR qu'ils avaient sondés ont indiqué qu'il n'y avait pas de besoin spécifique. Ce qui a été mené à ce stade consiste en des cheminements spécifiques le long du lac, dans des zones plus urbaines.

Un député PLR évoque le plan directeur forestier qui est en cours de réflexion et les mesures transitoires qui prévoient une distance inconstructible à moins de 50 mètres des rives, et il s'interroge sur les dérogations. M. Fouvy indique que beaucoup des cours d'eau sont en effet boisés.

Un député MCG remercie M. Patrick Fouvy pour ses chiffres, lesquels illustrent les nombreux cheminements déjà existants, et souhaite savoir quel serait l'impact sur la faune et la flore si l'on devait creuser et bétonner pour réaliser ces cheminements piétons accessibles à tous. M. Fouvy répond que cela aurait vraisemblablement un impact extrêmement fort sur la faune et la flore.

Un député socialiste cite l'exemple d'une passerelle construite sur la Versoix. Sa question porte sur les risques que ce cheminement peut entraîner pour les milieux naturels, en particulier concernant le lac, des cheminements permettant de les éviter. Selon M. Fouvy, il y a effectivement des réserves au bord du lac, qu'il conviendrait d'éviter étant donné leur valeur naturelle. Concernant les autres rives, certaines sont déjà extrêmement construites. Pour le reste, elles ont un caractère encore naturel avec une fluctuation du niveau de l'eau ; c'est un endroit important pour la transition de certaines espèces qui vivent dans ce milieu de fluctuation. Une construction à cet endroit-là va amener une perturbation pour la faune. La manière dont la perméabilité du chemin est conçue peut faire en sorte de limiter cet impact. A l'inverse, il y a des endroits déjà construits où la création d'un chemin pourrait être l'occasion de retravailler sur la qualité naturelle. A cet égard, un député du Centre cite l'exemple de la réserve de la Pointe à la Bise, où des passerelles ont été aménagées pour s'y promener, avec un chemin didactique accessible sur rendez-vous.

#### **Audition de M. Christophe Ebener, président, commission de la pêche, et M. Maxime Predevello, vice-président, le 9 mars 2022**

M. Ebener remercie les députés de s'intéresser à la problématique des rives du lac et des cours d'eau, sujet de discussion fréquent à la commission de la pêche. Il y a un grand nombre de demandes de la part des pêcheurs amateurs pour obtenir des places dans les ports de façon à pêcher depuis un bateau, car les accès depuis les rives sont relativement difficiles et rares, avec une concurrence importante pour les espaces. Les accès aux bords du cours d'eau et les usages sont en augmentation ; la commission se réjouit donc que des discussions aient lieu pour faciliter les accès publics aux rives. La commission de la pêche a de l'expérience sur la régulation et les usages que peuvent faire les gens de ces espaces publics. Ils constatent que la pression sur les petits cours d'eau (Laire, Aire, Drize, etc.) augmente massivement et il devient difficile de concilier les différents usages. Ce sont des milieux de plus en plus sensibles car il y a de moins en moins d'eau, ce qui fait que la qualité de l'eau diminue, dans la mesure où l'on constate moins de dilution des polluants. La commission de la pêche a proposé que le Conseil d'Etat prenne des mesures de mise au ban sur certains secteurs.

A ce titre, des accès aux bords des cours d'eau mériteraient qu'on s'interroge également sur les usages qui seront réalisés sur ces milieux relativement sensibles. Il salue le fait que le projet de loi prévoit la possibilité de contourner certaines zones sensibles, etc. Cela dit, il va devenir de plus en plus compliqué de concilier les usages récréatifs et la protection de

l'environnement. Certaines personnes vont faire des grillades directement dans le lit de la rivière et dans des lieux qui sont les dernières zones de refuge pour la faune. En conclusion, les accès publics sont indispensables pour que les gens puissent accéder aux cours d'eau et soient en relation avec la nature, mais il faut bien penser les usages faits à certaines périodes de l'année.

M. Prevedello ajoute que la largeur de deux mètres prévue dans le projet de loi peut poser quelques problèmes au niveau des conflits entre les usagers du cheminement : promeneurs et cyclistes. Il est judicieux de prévoir un maximum d'accessibilité, mais cela n'est pas possible partout. Il faut opérer une pesée d'intérêts entre l'accessibilité partout et l'amélioration de l'accessibilité. Il salue ce projet, mais observe que les difficultés peuvent être importantes sur certains secteurs, notamment en lien avec l'accessibilité sur des fonds privés.

Interrogé par un député UDC quant à la différence entre les pêcheurs professionnels et amateurs s'agissant des accès à l'eau, M. Christophe Ebener répond que les pêcheurs professionnels pêchent depuis les bateaux et ne pêchent jamais depuis la rive. Ceux qui sont sur la rive sont exclusivement des pêcheurs amateurs.

M. Ebener confirme par ailleurs que les pêcheurs disposent d'un droit d'accès aux rives des cours d'eau, avec un droit de passage quelles que soient les propriétés. C'est le cas pour les cours d'eau. Pour le lac, les mêmes restrictions s'appliquent à toute la population. Ce droit est lié à la possession d'un permis de pêche. Le jour où la pêche est autorisée, le pêcheur peut passer. Ce droit n'est valable que pour les cours d'eau : il est précisé que les pêcheurs peuvent passer sur des terrains privés le long des cours d'eau, pour autant qu'ils s'y trouvent pour pêcher. M. Maxime Prevedello explique que le pêcheur doit rester le long de la rive, en suivant la berge. Il y a parfois des difficultés : certains n'osent pas s'y rendre car ils peuvent parfois rencontrer des problèmes, du fait de la présence de chiens notamment. M. Ebener ajoute que la discussion permet de régler les éventuels conflits et problèmes d'accès. Chaque fois qu'une difficulté d'accès a été signalée par la commission, le service de la pêche a pu régler le problème. Le garde de l'environnement ou le service de la pêche sont chargés de faire appliquer la loi. Concernant les sanctions, il est rappelé à titre d'exemple qu'un propriétaire ayant coupé toute la lisière au bord de la rivière a été amendé et a dû la refaire. Il est par ailleurs rappelé que l'accès aux cours d'eau est difficile car il y a des barrières, mais cela est souvent réglé sans trop de difficulté. Pour certains cours d'eau comme la Drize, l'Aire ou la Seymaz, les difficultés à longer le cours en raison de nombreuses propriétés sont réelles. Pour l'Allondon et la Versoix, il n'y a aucun problème à signaler, car ce sont des rivières très naturelles.

Le même député UDC s'interroge sur les bases légales pour des restrictions d'accès. Il lui est répondu que le siège en est la loi sur la pêche, et son règlement.

S'agissant des horaires régissant la pêche, celle-ci est autorisée depuis une demi-heure avant le lever soleil jusqu'à une demi-heure après. La pêche a lieu de fin septembre à début mars.

Pour répondre au souhait de savoir s'il serait pertinent que le même genre de réglementation s'applique à l'accès en prévoyant par exemple des fermetures le week-end ou la nuit, il est indiqué que la commission de la pêche défend un accès qui ne soit pas plus limité que l'actuel. En revanche, le milieu aquatique subit une très forte pression en raison du manque d'eau et de la forte urbanisation du bassin genevois. Il est certes légitime de donner l'accès à la population. Il a été constaté par exemple que les riverains de l'Aire ne s'intéressent pas forcément à ce cours d'eau ; en voyant ce projet, les auditionnés se font la réflexion que cela pourrait peut-être induire un changement de regard sur la rivière, avec un nouvel intérêt pour elle. Il importe en réalité de permettre la conciliation des différents usages, avec la possibilité de conserver des zones de refuge pour la faune aquatique.

M. Ebener rappelle que la question des accès au lac est un vrai sujet pour les pêcheurs amateurs. Dans la mesure où il y a également une forte demande de la part de la population pour les loisirs et la fraîcheur, et relativement peu d'accès, la plupart des usagers se rassemblent dans les quelques lieux accessibles au public, ce qui crée des conflits entre les différents usages.

Un député socialiste se demande si la perspective d'augmenter les accès au lac pourrait, du point de vue environnemental et de la réalité des pêcheurs, adoucir la pression sur les cours d'eau. M. Christophe Ebener lui répond que l'enjeu à court terme consiste à se demander quels sont les endroits favorisés pour des activités récréatives et liées à la recherche de fraîcheur, et quels sont ceux où l'on essaie de réglementer davantage afin de protéger les zones favorables à la faune. Sur certains cours d'eau, il peut y avoir des solutions favorables à la fois à la nature et aux loisirs. La commission avait proposé de fixer quelques points centraux de conservation de la nature sur le vallon de l'Allondon, où l'on réglemente au maximum les accès. L'idée est de concentrer les actions de conservation sur les eaux connues pour cela et favoriser les accès aux autres endroits. Cela peut se faire par zone géographique mais aussi par période de l'année.

Un député Vert indique que le règlement sur la pêche précise que « seul le détenteur d'un permis de pêche est autorisé à passer, les jours et heures où la pêche est autorisée, sur des fonds privés sis le long des rivières, à l'exclusion

d'autres personnes, animaux et véhicules » ; il y a donc une marge d'interprétation sur la distance par rapport aux rives. La commission a entendu plusieurs associations environnementales prétendre qu'il valait mieux du 100% privé, même avec des infrastructures, plutôt que du passage. Il leur demande s'il y a vraiment moins de nature lorsque quelques passants s'y rendent pendant la journée que si l'on observe une forte construction sur la parcelle. Le vice-président de la commission répond qu'en tant que pêcheurs ils souhaiteraient un maximum d'accès ; l'influence de la présence de quelques pêcheurs au bord du lac est très faible au niveau de la faune piscicole, mais il y a d'autres espèces animales. Beaucoup de pêcheurs du lac pêchent en bateau, car c'est le moyen le plus « rentable » et facile. Récemment, on a noté une flambée des permis de pêche journaliers. De plus en plus de gens souhaitent accéder au lac pour pêcher. A certains endroits, la situation est très restrictive. Les gens essaient d'aller là où ils peuvent, par exemple au quai de Coligny, juste avant la rampe. Ainsi, plus il y a de possibilités d'accès, même sur des rives enrochées, mieux c'est, indique l'auditionné. Les pêcheurs cherchent des coins tranquilles pour pêcher plutôt que des lieux où il y a foule. Cela étant, le président souligne que la présence humaine peut déranger la faune. Il existe des sites de réserve naturelle qui pourraient être contournés ou protégés. S'agissant de l'avifaune, ce sont les bateaux qui la dérangent principalement. Certaines zones sont fermées à la navigation ; on pourrait imaginer que l'accès aux rives sur ces zones soit aménagé pour limiter le dérangement. Sur l'ensemble des rives du Léman genevois, il imagine qu'il y a moins de 10% des zones qui mériteraient de se passer de présence humaine.

Une députée Verte comprend qu'ils soutiennent donc globalement ce projet de loi, mais qu'ils soulignent que la pression sur les rives des cours d'eau est déjà importante. Elle leur demande de préciser leur position sur le projet de loi, et s'il leur paraît possible de réaliser un cheminement continu, quitte à en interdire l'accès par périodes. M. Ebener observe que la présence humaine sur ces lieux peut garantir que les gens s'intéressent aux cours d'eau. D'après lui, le grand risque pour ces cours d'eau est l'oubli, davantage que la présence humaine. Certains cours d'eau sont à sec chaque été. Concernant les accès, une largeur de deux mètres paraît excessive pour certains lieux. Il faut réfléchir aux usages qu'on souhaite favoriser : si l'on veut favoriser un usage respectueux de la nature, un chemin pédestre, comme en montagne, serait une manière plus simple de gérer cela. Il faut réfléchir aux usages que l'on souhaite et créer des cheminements adéquats pour cela, car une fois que les conflits d'usage existent, l'Etat n'arrive pas à les régler. M. Prevedello ajoute que l'Allondon est une plaine alluviale. Créer un

cheminement en bord de rivière dans ce genre de lieu est illusoire. Il y a des cheminements existants, assez éloignés du cours d'eau. Des sentiers sont suffisants pour ce type de rivière. Chaque cours d'eau a ses spécificités : les petits cours d'eau en zone semi-urbaine ont déjà des cheminements accessibles.

La même députée Verte demande s'il y a selon eux besoin de plus de cheminements autour des rivières ou si ceux qui existent actuellement suffisent. M. Ebener répond que les cours d'eau méritent l'attention des gens. Il pense qu'il est possible de concilier la présence des humains et la protection de l'environnement et que cela peut être utile. Personnellement, il trouve plutôt dommage que l'on ne puisse pas accéder jusqu'aux rives françaises de l'Aire depuis Lancy-Pont-Rouge. Il y a une vraie demande sociale pour l'accès aux cours d'eau, et les personnes qui le souhaitent le font avec de bonnes intentions.

### **Audition de M. Yannick Roulin, ambassadeur, chef de la division Etat hôte, et M. Samy Bensalem, deuxième secrétaire, Mission permanente de la Suisse auprès de l'ONU, le 16 mars 2022**

L'ambassadeur Roulin rappelle l'importance de la communauté internationale à Genève. En effet, près de 180 Etats disposent de missions permanentes, représentant environ 30 000 fonctionnaires internationaux et diplomates. Plusieurs de ces Etats ont des propriétés le long du lac qui sont utilisées pour une fonction officielle. Il s'agit soit des chancelleries, soit de résidences pour les chefs de mission et diplomates. Ces Etats sont souvent propriétaires de ces biens depuis de nombreuses années. L'ONU dispose également de territoires.

L'ambassadeur explique que la Suisse a des obligations à respecter du point de vue du droit international, que ce soient les accords de siège ou le respect de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Ainsi, en sa qualité d'Etat hôte, la Confédération se trouve dans l'obligation de garantir aux missions permanentes de pouvoir accomplir efficacement et de manière indépendante leur fonction sur son territoire.

De façon à s'acquitter de celles-ci, les locaux des missions permanentes bénéficient de l'inviolabilité. Conformément à ce principe, il n'est pas permis à des agents de l'Etat hôte de pénétrer dans les locaux d'une mission sans le consentement exprès du chef de la mission. Ce principe d'inviolabilité empêche toute mesure qui serait liée à l'exécution d'une expropriation.

L'Etat hôte a l'obligation spéciale de protéger ces locaux officiels et de prendre les mesures afin d'empêcher que les locaux soient envahis ou

endommagés. Dans ce cadre-là, s'il y avait un passage devant ces missions avec des personnes qui y circulent et peuvent par hypothèse observer l'intérieur du territoire de la mission et ce qui s'y déroule, un tel état de fait constituerait une atteinte à l'inviolabilité des locaux. Ce principe s'applique aussi bien aux locaux qui sont la propriété des Etats qu'aux locaux qui sont loués. Comme le souligne l'ambassadeur suisse, on ne peut pas exproprier les territoires de ces missions. Tout devrait se faire par le biais de négociations et, le cas échéant, il faudrait assurer la sécurité de ces missions qui sont en principe très réticentes à entrer en matière sur ce genre de choses. Il rappelle y a eu des négociations pendant plusieurs années avec l'ONU pour un projet d'extension des voies CFF.

Aucun sondage n'a été mené, mais M. Roulin confirme que par expérience, en matière d'expropriation, lorsque des chemins publics se créent le long de propriétés diplomatiques, les missions se plaignent et craignent pour leur sécurité. A titre d'exemple, un projet de passage pour les vélos et piétons au Grand-Saconnex soulève déjà des difficultés.

M. Bensalem ajoute qu'une dizaine d'Etats disposant d'un accès direct au lac sont concernés par ce projet de loi. Près d'une vingtaine d'Etats sont par ailleurs indirectement concernés par ce PL, car ils se situent dans le périmètre de la rive du lac. A cet égard, la mission suisse indique avoir été saisie par un Etat disposant d'une propriété dans le canton de Vaud, laquelle a fait part de ses craintes par rapport à cette éventuelle évolution législative.

Un député UDC souhaiterait disposer de la liste des lieux où ces propriétés se situent afin de disposer d'une cartographie précise de la problématique, en précisant que, s'il n'y a pas de possibilité d'avoir un chemin continu le long des rives du lac, il faudrait contourner ces propriétés. A ce titre, il s'enquiert de l'obligation légale qui existerait vis-à-vis du passage devant ces propriétés et au niveau des distances à respecter, estimant qu'il y a un problème de territorialité. M. Roulin indique que, si les missions n'ont pas en soit le droit de s'opposer à ce qui se passe devant chez eux (s'agissant de territoire public), en revanche, la Suisse assume une obligation d'assurer leur sécurité à l'extérieur ; à ce titre, ils peuvent exiger de créer des murs et de fortifier leur périmètre. Le principe vaut également pour les missions dont les occupants sont locataires, le degré de sensibilité sécuritaire des diplomates étant variable.

En réponse à une question relative aux conflits éventuels avec les pêcheurs, la mission suisse indique ne pas en avoir connaissance, partant du principe que les pêcheurs ont accès aux rives jusqu'à la limite de la propriété et pas au-delà. S'il devait y avoir une situation problématique avec un Etat

étranger qui constate que des pêcheurs s'approchent trop et que cela crée des problèmes de sécurité, ils interviendraient pour trouver un compromis.

L'ambassadeur Roulin rappelle que le degré d'exigence sécuritaire dépend des missions. La mission du Japon par exemple dispose d'une propriété au bord du lac et n'a pas de problème avec les pêcheurs, mais la mission de Chine est davantage sécurisée. A nouveau, les sensibilités varient en fonction des Etats visés.

Un député PLR relève que la Suisse est tenue à plusieurs principes juridiques, notamment la Convention de Vienne. Il est de la responsabilité de l'Etat hôte d'assurer la sécurité et l'inviolabilité. Il en déduit que, dans l'hypothèse où il devait y avoir un cheminement, cela mettrait en péril cette obligation de sécurité qui incombe à la Suisse comme Etat hôte. L'ambassadeur Roulin acquiesce. Le pays hôte est responsable de la sécurité extérieure et de l'intérieur du périmètre. Ils doivent procéder à leur propre analyse sur la menace qui pèse sur chaque mission.

En réponse à une question d'un autre député PLR, M. Roulin indique qu'il est impossible de chiffrer ce que coûterait au canton et à la Suisse d'assurer le périmètre extérieur des missions permanentes. Il précise toutefois que, pour avoir une bande de terre, il faudrait l'accord des missions, et donc entrer en négociation avec eux. Il est difficile de prédire s'ils accepteraient d'entrer en matière, mais l'ambassadeur Roulin en doute. Il rappelle par ailleurs que des patrouilles de police circulent à certaines heures, en fonction de la situation politique de divers pays ; la police pourrait donc être contrainte d'intervenir sur ces nouveaux périmètres.

Un député UDC relève qu'aujourd'hui les accès à ces ambassades sont déjà du domaine public. Il prend l'exemple de la Mission de Chine au Petit-Lancy devant laquelle passe un chemin qui donne accès à un parc public. Une centaine de gens passent devant, et il fait la remarque qu'il n'y a pas 1 km de chemin avant d'arriver à la propriété. Il peine à saisir le désagrément que ça pourrait poser au niveau de la sécurité. M. Roulin précise que si l'on devait commencer à exproprier une parcelle, on pourrait se retrouver dans une configuration différente.

Le deuxième secrétaire considère que le contexte changerait considérablement s'il devait y avoir une passerelle le long des propriétés sur le lac. En effet, le lac est considéré comme étant un élément sécuritaire et c'est pour cela qu'il n'y a pas de mur devant ces propriétés. Néanmoins, si demain il devait y avoir du passage, ça changerait le contexte. Certains Etats pourraient voir cela comme une menace et il pourrait y avoir une décision de prendre des mesures pour renforcer la sécurité.

En réponse à une question de l'UDC, s'agissant de la soumission éventuelle des missions diplomatiques au droit des naufragés et à l'obligation de porter secours, l'ambassadeur Roulin indique qu'il vérifiera, tout en rappelant que, de manière générale, les missions sont soumises au droit suisse.

Précisant qu'il est signataire du PL, un député socialiste fait observer que, si à l'époque les acteurs diplomatiques avaient été écoutés, l'accès devant l'OMC serait fermé. Des pesées d'intérêts doivent être effectuées, des arbitrages menés et des solutions adaptées trouvées afin de préserver les intérêts de la Genève internationale et faire en sorte que les habitantes et habitants du canton de Genève conservent un accès au lac. Ce projet stipule une intention et le rôle des auditionnés est de signaler des risques et des enjeux. A cet égard, le député se demande quel est le message politique que les auditionnés relaient. M. Yannick Roulin indique que leur objectif est d'informer les commissaires des contraintes afin qu'ils prennent une décision en connaissance de cause. Il faut effectivement toujours essayer de favoriser les discussions pour respecter les intérêts de tous ; si cela est facile avec les organisations internationales, cela peut devenir plus compliqué avec les Etats étrangers.

Un député PLR revient sur les propos du député UDC qui a évoqué la Mission de la Chine. L'OMC est au bord du lac et c'est une configuration totalement différente. Les missions diplomatiques qui sont situées au bord du lac donnent dans le lac, donc il n'y a pas de cheminement envisageable. Ledit député précise que sa question était de savoir si le chemin qui se trouve devant la Mission de Chine était du domaine public.

Une députée Verte revient pour sa part à la question de l'accès aux rives depuis le lac. Elle demande si, au niveau réglementaire ou des accords, il y a une distance de sécurité à respecter. Elle demande si la Suisse garantit une zone tampon. La mission suisse vérifiera et reviendra vers la commission.

Un député d'Ensemble à Gauche observe que la Mission d'Italie est dans le Jardin botanique et n'a jamais posé de problème à personne. Pourtant, tout le monde passe devant, puisque c'est un parc public. Il a toujours été partisan du fait d'intégrer les missions à la population. Il pense que le fait que tous les bâtiments soient accessibles à leurs pieds fait partie de la nature des relations entre la population genevoise et l'ensemble des ambassades. Il trouve étonnant de ne pas laisser cette ouverture. La mission suisse expose qu'elle sensibilise simplement les commissaires aux difficultés qu'ils risquent de rencontrer. Chaque Etat a sa conception de la sécurité. Si on veut faire un passage le long des rives du lac, ça implique d'empiéter sur le terrain de ces missions et qu'elles soient d'accord d'entrer en matière.

Un député d'Ensemble à Gauche signale que la Constitution suisse prescrit qu'un mètre le long de toutes les rives est destiné à la population. Il voulait avoir l'avis des auditionnés sur le fait de maintenir cette cohabitation et de laisser la possibilité à la population d'accéder. L'ambassadeur Roulin répond que ni la Confédération ni le canton ne souhaitent une Genève internationale « bunkérisée ». Ils s'efforcent de trouver les mesures qui s'intègrent le mieux dans le paysage et qui soient le moins contraignantes. L'objectif est de renforcer les liens entre la Genève locale et la Genève internationale. Cela étant, il y a des obligations internationales que la Suisse doit respecter, et il leur revient de veiller à leur mise en œuvre.

Une députée MCG rappelle que le droit d'accès aux rives est une valeur première. Cela devrait être imposé aux détenteurs de droits diplomatiques sur les accès au lac. Tireraient-ils sur des gens qui veulent s'approcher des bords ? La mission suisse souligne que les diplomates sont avant tout des êtres humains, et qu'ils viendraient en aide en cas de naufrage, par exemple ; à nouveau, les missions sont censées respecter le droit suisse.

Le deuxième secrétaire précise que la collaboration avec tous les Etats est de très bonne qualité. Leurs représentants sont conscients des règles qui s'appliquent au niveau de la nature et de l'environnement.

Un député PLR évoque les propos d'un député d'Ensemble à Gauche, s'agissant de l'ouverture au monde. La raison pour laquelle beaucoup de missions diplomatiques font l'objet de barricades de défense tient au fait qu'il a été jugé, après des attentats, qu'il fallait les protéger. Un simple coup d'œil à ce qu'il se passe à 1800 km de chez nous permet de constater, si besoin était, que la sécurité est parfois fragile. Il y a certes la Constitution mais, au-dessus, il y a les conventions internationales et notamment la Convention de Vienne. Cela fait partie de l'obligation de l'Etat hôte de veiller à ce que cette sécurité soit respectée. L'ambassadeur Roulin confirme que l'Etat hôte a l'obligation d'assurer, sur le domaine public, la protection des missions permanentes et des organisations internationales. En outre, une évaluation de la police fédérale au cas par cas est systématiquement effectuée.

Dans une note récapitulative adressée à la commission le 26 avril 2022, la mission suisse rappelle ce qui suit :

« Genève est l'un des centres de diplomatie multilatérale le plus important au monde avec plusieurs dizaines d'institutions et organisations internationales, dont le second siège des Nations Unies, et les représentations diplomatiques de près de 180 Etats. L'ensemble de l'Arc lémanique fait partie intégrante de cette « Genève internationale » où se situent plusieurs organisations et fédérations sportives internationales.

Représentant les intérêts de leurs gouvernements auprès de l'ONU et d'autres organisations internationales basées à Genève ou auprès du Conseil fédéral suisse, plusieurs Etats étrangers possèdent des propriétés le long du lac Léman ou aux abords de cours d'eau, utilisées pour leurs fonctions officielles, soit comme bureaux (Chancellerie) soit comme résidences pour leur Chef de Mission ou leurs diplomates. La plupart de ces propriétés sont situées sur le territoire de la République et canton de Genève. Ces Etats sont d'ailleurs souvent propriétaires des biens en question depuis plusieurs années voire plusieurs décennies. A Genève, l'Organisation des Nations Unies possède également un terrain avec un accès direct au lac. La Suisse, en tant qu'Etat hôte, veille à une bonne mise en œuvre de sa politique d'accueil et de ses obligations spéciales découlant du droit international, tels que prévus par les accords de siège conclus avec les organisations internationales, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961 et la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963. A cet effet, la Suisse a entre autres l'obligation de garantir aux organisations internationales, missions permanentes, ambassades et consulats établis sur son territoire l'accomplissement efficace et indépendant de leurs fonctions souveraines (article 25 de la Convention de Vienne). Afin d'accomplir ses fonctions officielles, les locaux des organisations et représentations susmentionnées bénéficient de l'inviolabilité. La demeure privée d'un agent diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que des locaux officiels. Ce principe s'applique à tous les terrains, qu'ils soient en pleine propriété ou en location. Conformément à ce principe, il n'est pas permis aux agents de l'Etat accréditaire, ni d'ailleurs au public, de pénétrer dans les locaux officiels d'une organisation internationale ou d'un Etat étranger, sauf avec le consentement du Chef de mission ou du/de la Directeur/trice général-e de l'Organisation. Le principe d'invocabilité impose une obligation spécifique à l'Etat hôte et pour ses autorités fédérales, cantonales et communales, de protéger les locaux officiels des missions permanentes, et de prendre, à ce titre, toutes les mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie. Le principe d'invocabilité conféré à ces propriétés interdit par ailleurs aux autorités de l'Etat hôte toute mesure exécutoire / de contrainte. Cela concerne également l'exécution de l'expropriation dans l'intérêt public. De manière non exhaustive, une quinzaine de propriétés appartenant à des Etats étrangers ou louées par ces derniers sont répertoriées le long du lac Léman. Dix d'entre elles au moins sont situées sur le territoire du canton de Genève. Le principe d'invocabilité et le devoir de protection

particulier de l'Etat hôte qui en découle sont d'une importance capitale pour garantir l'indépendance et le bon fonctionnement des représentations étrangères et des organisations internationales. La mise en œuvre du projet de loi, par la construction éventuelle d'un accès public le long des propriétés concernées, pourrait poser un certain nombre de questions d'ordre sécuritaire et obliger la Suisse à prendre des mesures exceptionnelles afin de garantir le respect de cette obligation légale, ainsi que ses obligations internationales. Enfin, le respect des principes légaux précités est d'autant plus nécessaire en vertu du principe de réciprocité appliqué envers les représentations de la Suisse dans d'autres Etats (traitement identique dans les pays hôtes où sont sises les représentations respectives de la Suisse) ».

**Audition de M<sup>me</sup> Dominique Robyr Soguel, cheffe de service adjointe, département du développement territorial et de l'environnement, service de l'aménagement du territoire du canton de Neuchâtel, le 23 mars 2022**

M<sup>me</sup> Robyr Soguel explique qu'elle a suivi les projets du sentier du Lac depuis 2014 jusqu'à ce jour. Elle rappelle les bases légales fédérales : la loi-cadre sur l'aménagement du territoire (LAT), avec notamment l'art. 3, al. 2, let. c ; la LEaux, qui traite d'espace réservé aux eaux (cours d'eau et lacs) et de revitalisation des cours d'eau et berges ; la loi fédérale sur les forêts ; la loi fédérale sur la protection de la nature ; et la loi sur les chemins de randonnée pédestre. Ce corpus de législation fédérale forme un cadre au regard duquel un sentier doit être évalué. Au niveau cantonal, la loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LCAT) évoque des territoires protégés et distingue les lacs et cours d'eau ainsi que les rives comme élément protégé. L'art. 18, al. 3 évoque la question de l'accès des rives au public, et stipule que le passage le long de celles-ci est préservé ou rétabli dans le respect de l'intérêt général. Existe également une loi sur la protection et la gestion des eaux, laquelle précise des éléments sur le passage sur les rives des lacs, prescrivant que chacun a le droit de passer librement sur les rives neuchâteloises, sauf exception prévue par le Conseil d'Etat. Les alinéas 2 et 3 traitent de la question de l'indemnisation et de l'expropriation.

M<sup>me</sup> Dominique Robyr Soguel précise qu'il y a une distinction entre le droit de marchepied et le passage sur les rives. Le premier correspond à 90 cm de largeur et concerne particulièrement les cours d'eau. Le passage sur les rives ne contient pas de largeur fixée dans la loi et concerne surtout l'espace autour des lacs. La législation stipule qu'il doit être tenu compte du passage sur les rives et du droit de marchepied lors de l'élaboration des différentes planifications (plans cantonaux et communaux d'aménagement,

plans des chemins pour piétons et des chemins de randonnée pédestre, plans de quartier, notamment). Cela étant, il y a des bases légales supplémentaires importantes : Neuchâtel comprend beaucoup de zones protégées, via notamment les inventaires fédéraux (Bas-Marais, zone alluviale, oiseaux d'eau et migrateurs, protection des paysages, protection des batraciens, sites archéologiques palafittiques). Depuis 1966 existent une zone de protection naturelle et paysagère, des zones de vignes et des grèves. Existent également des zones viticoles, ainsi que des zones de protection des nouvelles rives sur lesquelles on ne peut pas construire. On trouve aussi l'inventaire cantonal des objets que l'Etat entend protéger, ainsi que des zones de protection communale, des zones de détente, sport et loisirs, des zones d'utilité publique, et une liste de sites emblématiques en matière de tourisme et de paysage selon le plan directeur cantonal et la loi sur le tourisme. Ainsi, les autorités neuchâteloises n'étaient pas particulièrement motivées à créer une législation supplémentaire, au vu du nombre de bases légales existantes.

Les rives du lac de Neuchâtel présentent différents types d'ambiance et d'usage : roselières et marais, cabanons, chalets et maisons secondaires, parcs, promenades et grands équipements, quais urbains, grands ports urbains, plages attirant un nombreux public, quelques restaurants, hôtels, buvettes, forêts riveraines et boisements, plages et grèves à caractère naturel, propriétés privées franchissables et infranchissables, sentiers et chemins existants, balisés/non balisés, avec/sans connections aux transports publics. On constate donc une grande variété de situations le long des rives. Le canton est au bénéfice d'une maîtrise foncière relativement importante au bord du lac. Ce facteur a facilité la mise en œuvre des 24 premiers kilomètres du sentier du Lac. Elle évoque quelques-uns des buts poursuivis par le PDRives. Il y a des objectifs sur la mobilité douce et la navigation, avec une optimisation du tracé et de la qualité du sentier du Lac, et des mesures de nature et paysage, de patrimoine, d'urbanisation, où l'on veut concentrer le tourisme et les loisirs sur certains lieux, facilement accessibles.

Le PDRives a été adopté en mars 2017 par le Conseil d'Etat et a obtenu la distinction « Flâneur d'Or » en 2018. Il concerne toute la bande riveraine de bout en bout du canton. Il distingue des secteurs à priorité nature, d'autres à priorité développement, mobilité-transport ou urbanisation-loisirs. Le PDRives est contraignant pour les autorités, et comprend un plan, deux cahiers de mesures (l'un contraignant et l'autre incitatif). Il s'appuie sur plusieurs études de base : l'une sur le paysage en 2012, une évaluation des valeurs naturelles, une portant sur l'espace réservé aux eaux, ainsi qu'une autre sur l'augmentation de la capacité des ports. Les études se poursuivent régulièrement. Dans le cadre de la stratégie biodiversité, il y a de nouvelles

études et des projets concrets de revitalisation et renaturation. Ils ont également révisé le plan directeur des chemins de randonnée pédestre. Les villes et communes concernées poursuivent ces réflexions. L'objectif du plan directeur est d'avoir une vision claire, stratégique et coordonnée pour la mise en valeur des sites dévolus aux activités de détente, mais sans faire du « tout partout ». M<sup>me</sup> Robyr Soguel indique que cela leur a permis de confirmer les objectifs de l'étude de base, d'identifier les mesures et de définir les acteurs et instruments de mise en œuvre. Le canton aménage et finance le sentier du Lac, mais d'autres mesures sont mises en œuvre par les communes. Le but est d'identifier les secteurs et interventions nécessaires. La mesure phare du PDRives porte sur le sentier du Lac. 24 km avaient déjà été aménagés grâce au crédit de 1996. Ce sentier a été inauguré en 2004. Les 9 km restants se trouvent principalement sur des biens-fonds privés. Si tout l'exercice est réussi, il ne devrait rester à terme que 200 mètres en retrait, le reste serait au bord du lac.

Concernant le contexte politique, un crédit de 650 000 francs a été accordé par le Grand Conseil en 1996. L'inauguration des 24 premiers kilomètres a eu lieu en 2004, comme indiqué. Le nouveau plan directeur cantonal a été publié en 2011. L'initiative législative populaire cantonale « Rives pour toutes et tous » a abouti en 2016, obligeant le Conseil d'Etat à travailler plus rapidement, même s'il œuvrait alors sur le plan directeur des rives du lac de Neuchâtel depuis 2014. Celui-ci a été adopté en 2017. Le Conseil d'Etat a débloqué un crédit pour poursuivre les travaux. Un crédit d'engagement de 2,4 millions de francs a été débloqué par le Grand Conseil en janvier 2021 pour réaliser le projet. Les Verts ont donc retiré leur initiative en janvier. Pour obtenir ce crédit, ils sont retournés sur place avec les mandataires pour confirmer le tracé et estimer les coûts. Un travail en commission parlementaire a été mené, et une présentation aux communes effectuée. Concernant les principes d'aménagement, il a été décidé de rester sur l'existant. Le sentier du Lac constitue « un petit sentier forestier ». Ils souhaitent aménager les nouveaux tronçons selon le même esprit. Certains font 80 cm dans les endroits qui s'y prêtent, d'autres plus étroits (30 cm) chez les privés.

Des exemples d'ouvrages favorisant le franchissement, se présentant comme étant le plus naturel possible, sont présentés à la commission. Un autre principe réside dans la signalétique, dans la mesure où il est important d'orienter le public sur les bonnes pratiques, sur le principe du droit de marchepied, ainsi que sur la sensibilité des milieux traversés. Des panneaux indiquent aussi les activités à proximité (plage, restaurant, en particulier), ce qui permet d'éviter que les gens s'installent sur une plage privée. Sur les

17 secteurs où il y a des interventions, des fiches particulières ont été faites. Elle donne l'exemple du secteur de La Tène, laquelle se trouve au sud d'un établissement de soins psychiatriques. Jusqu'à présent, le sentier contournait l'établissement. Après des négociations, le principe pour un passage a été acquis, ce qui permettra d'avoir un passage dans la forêt riveraine. Le projet est aussi coordonné avec les initiatives de renaturation, avec davantage de nature et de perméabilité. M<sup>me</sup> Robyr Soguel cite un autre exemple où, actuellement, se trouve un sentier qui passe derrière une piscine municipale. L'idée pour les promeneurs consiste à se remettre le long de la piscine sur la rive hors période d'exploitation estivale, voire tout le temps, et de rapprocher le sentier du Lac. Elle évoque le secteur de La Grande Béroche, qui est le plus compliqué au niveau des conflits avec les propriétaires. Les sentiers sont très éloignés de la rive, faute d'accord avec ces derniers. La difficulté réside dans le fait que, si l'on s'oppose à un passage, l'ensemble est compromis. Certains secteurs ne sont pas du tout évidents au niveau topographique, raison pour laquelle les autorités sont accompagnées par un ingénieur civil.

Le coût de l'opération s'élève à 2,4 millions de francs, sans compter les éventuelles expropriations et indemnités des particuliers. Les prochaines étapes consistent en la préparation du matériel d'information-participation et en une discussion avec les communes et chaque propriétaire, secteur par secteur. Ensuite, il conviendra de développer des projets concrets d'exécution (ouvrages, aménagements), la mise en soumission, les suivis de chantier et le balisage. En termes de perspectives, cette démarche offre, selon M<sup>me</sup> Robyr Soguel, l'occasion de renforcer l'attractivité touristique du canton de Neuchâtel, de renforcer l'offre de détente et loisirs à la population, de canaliser le public dans les secteurs retenus et de l'éloigner de secteurs jugés plus sensibles. Cela permet de sensibiliser le public à la beauté et à la fragilité des milieux. Elle constitue aussi l'opportunité de réaliser des synergies avec des projets de renaturation et revitalisation, et de réaliser le droit de marchepied. Concernant les risques et menaces, celui d'oppositions n'est pas nul. Les demandes d'indemnités et procédures de négociation et d'expropriation sont longues et coûteuses ; M<sup>me</sup> Robyr Soguel rappelle que les autorités cherchent avant tout à trouver des arrangements et des accords. Le projet s'appelle « optimisation du sentier du Lac » ; à ce titre, ils ne sont pas obligés de réaliser ce sentier partout.

Un des risques identifiés porte sur la gestion et l'entretien sur le long cours. Les communes sont censées entretenir les sentiers. Sur terrain privé, il faudra donc signer des conventions. Il y a aussi la question des incivilités, le risque de surfréquentation avec une perte de qualité naturelle possible. Certains évoquent le risque de perte d'attractivité des grandes propriétés

« pieds dans l'eau ». Leur philosophie est d'établir le meilleur projet possible pour toutes les parties, susceptible de répondre aux attentes multiples de la population. Les autorités neuchâteloises souhaitent faire un projet qui reste fidèle aux objectifs de départ et qui s'inscrit dans le cadre du budget fixé. La prochaine phase vise à identifier les difficultés et les leviers en présence et proposer des solutions concrètes, en rencontrant tous les partenaires. Ils cherchent à être pragmatiques, à négocier et trouver des arrangements plutôt que d'exproprier.

M<sup>me</sup> Robyr Soguel transmettra les éléments législatifs à la commission.

En réponse à une question d'un député UDC, elle précise la nature du droit de marchepied, en rappelant qu'il correspond à un droit de passage. L'auditionnée explique que la loi sur la protection et la gestion des eaux mentionne le droit de marchepied le long des cours d'eau. Cela permet aux pêcheurs de passer le long des cours d'eau. Le droit de passage implique pour sa part que l'accès aux rives soit garanti ou possible pour la population, mais sans indiquer de largeur.

S'agissant des chemins en retrait, M<sup>me</sup> Robyr Soguel précise qu'ils sont variables. Le sentier du Lac est continu, mais sur 9 km, il est un peu en retrait par endroits, par exemple pour contourner la piscine ou une zone naturelle.

Si le canton de Neuchâtel ne connaît pas de problématique avec les missions diplomatiques, la cheffe de service adjointe relève qu'il y a eu la problématique à La Grande Béroche, où ils ont dû s'écarter de grandes propriétés privées, avec quelques conflits ; en réalité, un gros tronçon est contourné, car il y a peu de possibilités pour redescendre et rejoindre la rive. Ce secteur-là marque une déviation vers la route cantonale, ce qui est peu satisfaisant.

A ce titre, M<sup>me</sup> Robyr Soguel répond que des récriminations peuvent intervenir. En réalité, sur les 24 premiers kilomètres, il y a peu de problèmes et de plaintes, mais récemment une discussion avec un propriétaire a eu lieu de façon à trouver une solution afin que les gens cessent de s'arrêter sur sa plage privée. L'idée est de rappeler que c'est un passage toléré, mais qu'ils se trouvent sur une propriété privée. Les problèmes restent relativement rares, mais pourraient mener à des amendes.

S'agissant du coût des indemnités, l'auditionnée indique que son service a l'habitude des procédures d'expropriation et indemnisation en cas de déclassement, où ils font une expertise pour connaître les droits à bâtir avant et après. Dans le cas des rives, il est plus difficile d'évaluer la moins-value due au passage des gens. Néanmoins, il est prévu dans la législation qu'ils y procèdent si la valeur de la propriété était nettement plus

agréable avant qu'après. Pour l'instant, il n'y a eu aucune demande d'indemnisation. Cependant, un propriétaire a indiqué qu'il souhaitait vendre sa propriété, et que cela lui rapporterait 2,5 millions de francs de moins que la valeur initiale. Il estimait donc qu'il y avait une perte de 25 à 30%. En l'espèce, l'Etat n'entrerait pas en matière pour verser cette différence, compte tenu du fait que, lors de l'acquisition, l'acquéreur savait qu'un sentier était planifié.

En réponse à une question d'un député Vert, M<sup>me</sup> Robyr Soguel précise que la législation permettant l'accès aux rives du lac n'est pas récente, et qu'elle a été actualisée en 2014. Le principe du droit de marchepied date des années 2000. Cela a été introduit en même temps que la révision de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire.

S'agissant de l'état d'esprit de l'administration, M<sup>me</sup> Robyr Soguel indique que ses services étaient motivés à créer des chemins, mais pas à créer des bases légales supplémentaires, étant donné qu'il y en avait déjà de nombreuses. Le sentier du Lac les enthousiasme beaucoup.

Quant à la signalétique, elle est intervenue après 2004. Actuellement, il existe systématiquement un panneau indiquant où passer pour faire le tour du lac, même si cela s'éloigne des rives. Certains itinéraires actuels, loin des rives, seront maintenus comme sentiers pédestres, même s'ils parviennent à créer des sentiers plus proches, afin de faire des boucles. Les sentiers restent naturels, à pratiquer en tout cas avec des baskets. La question des accès pour personnes à mobilité réduite ou poussettes n'est pas mise en œuvre avec ce projet.

Interrogée par un député Vert sur sa lecture du cas genevois, l'auditionnée répond que cela risque d'être assez délicat à Genève. Neuchâtel a un lac assez naturel, avec des rives appartenant au domaine public, ce qui facilite les choses. Toutes les propriétés privées n'arrivent pas dans le lac. Le prix du terrain est moindre à Neuchâtel. Elle a aussi un doute sur la proposition des deux mètres de large tout du long. Cela pose des questions par rapport au caractère des milieux.

M<sup>me</sup> Robyr Soguel indique par ailleurs que les associations de défense de l'environnement ont été associées aux différents stades (PDRives, projet d'optimisation, etc.) et vont continuer à l'être. Des études de bases ont été menées avec des spécialistes ; à titre d'exemple, les chemins ne passent jamais au milieu des roselières. Des études sur la sensibilité des différents milieux naturels ont été conduites, sur lesquelles ils se sont appuyés pour sélectionner l'emplacement du tracé.

Une députée MCG souhaite savoir quelles sont les bases légales pour exproprier les gens. Elle aimerait connaître l'opinion de la population de Neuchâtel, et s'interroge sur la coopération avec les autres cantons autour du lac, et la responsabilité de l'Etat si les gens tombent à l'eau depuis les passages au bord du lac. M<sup>me</sup> Robyr Soguel indique que l'expropriation n'est pas une mesure qu'ils envisagent. La loi parle d'indemnisation, mais ils ne souhaitent pas particulièrement développer cela non plus et préfèrent la voie de l'accord. Pour le conseiller d'Etat, la question de la propriété est importante et ne se discute pas. Certains propriétaires préfèrent vendre un bout du terrain, celui vers la rive. C'est donc généralement plutôt une question d'achat ou d'indemnité. Cependant, si un propriétaire sur 45 bloque complètement et qu'il y a un intérêt général à voir le projet se réaliser, ils pourraient envisager une expropriation, mais seulement sur le secteur nécessaire pour le passage. M<sup>me</sup> Robyr Soguel précise que la coordination intercantonale ne s'est pas véritablement faite. Quant à la responsabilité de l'Etat, ils partent du principe que c'est une responsabilité partagée : l'Etat réalise le projet, qui fait l'objet d'une mise à l'enquête, d'un permis de construire, etc. Les communes sont responsables de l'entretien, donc si une passerelle devient glissante, il appartient aux communes de s'en occuper. Quant aux randonneurs, ils doivent aussi estimer s'il est raisonnable de se promener là s'il y a trop mauvais temps, par exemple.

Suite à une question d'une députée Verte, l'auditionnée précise que le PDRives date de 2017. Quant à la part des inventaires fédéraux, il y en a en tout cas les deux tiers.

Un député PLR évoque le fait qu'ils ont contourné des propriétés au bord du lac par pragmatisme, car ils ont estimé que le jeu n'en valait pas la chandelle, compte tenu des risques d'expropriation et d'opposition, ou de la topographie. M<sup>me</sup> Robyr Soguel rappelle que si l'objectif est de passer sur les rives, au bord du lac, et ce sera possible dans une grande majorité des cas, là où ce n'est pas le cas, ils étudieront s'ils doivent contourner certaines parcelles pour réaliser le projet pleinement.

Par courriel du 24 mars 2022, au secrétariat de la commission, ainsi qu'à son président, M<sup>me</sup> Robyr Soguel fait parvenir les documents législatifs sollicités.

### **Discussion de la commission**

Un député UDC souligne l'intérêt de l'audition de Neuchâtel, et considère que l'on ne pourra pas faire l'économie d'une action par rapport aux rives. Une initiative fédérale ou cantonale est fortement probable et pourrait être

plus préjudiciable que si les députés se mettent d'accord pour trouver une solution viable. Genève a un appareil législatif probablement encore plus fourni que celui de Neuchâtel, et tout cela doit pouvoir permettre de trouver une solution sans faire une loi spécifique.

A cette fin, ledit député UDC propose de mettre de côté le projet de loi et d'adopter une motion devant aboutir à une solution acceptable par toutes les parties présentes. Cette solution serait basée principalement sur le volontarisme. Suite à l'audition de l'ambassadeur, il est clair qu'il faut écarter la question des ambassades. Pour le reste, s'ils trouvent un texte se basant sur le volontarisme et gardant l'idée d'une accessibilité aux rives du lac et des cours d'eau « dans le meilleur du possible » pour la population, il pense qu'un bon bout de chemin aura été fait et que cela permet d'écarter l'idée d'une initiative cantonale. Ensuite, il reviendra au Conseil d'Etat de faire le travail. Si l'idée d'une motion est refusée, il faudra traiter le projet de loi, pour lequel il a déposé des amendements afin d'atténuer les éléments qui posent problème dans ce projet de loi. Le député rappelle que, lors des travaux de la Constituante, l'UDC avait dans son programme l'idée d'une accessibilité des rives du lac. Ainsi, un autre député UDC avait cosigné ce projet de loi, mais avait signifié que, pour le groupe, le projet de loi allait beaucoup trop loin. Le premier signataire du projet en est informé. C'est pour cela que des amendements ont été déposés pour atténuer le texte.

Il est relevé que le canton de Neuchâtel n'a pas les mêmes problématiques que Genève, par exemple du point de vue des ambassades.

Un député du Centre explique ne pas être favorable à une motion pour diverses raisons. Une approche volontariste se retrouve dans ce qui a été fait par le département. Au regard des derniers projets d'aménagement genevois sur les rives du lac et des cours d'eau, on note une amélioration significative de l'accès à l'eau pour les Genevois : plage des Eaux-Vives, quai de Cologny, Vengeron, rives du Rhône en sont autant d'exemples. Le travail du service des eaux est réellement axé sur une approche volontariste. Il est donc difficile d'imaginer qu'une motion puisse infléchir cette politique, laquelle va dans la bonne direction. Concernant la perspective d'une initiative qui serait pire que ce projet de loi, il ne voit pas comment cela pourrait être le cas. Selon lui, il ne peut pas y avoir pire que ce projet de loi, qui est maximaliste, qui va endommager la biodiversité, poser des problèmes sanitaires et des difficultés pour les Etats étrangers qui sont propriétaires ou locataires au bord du lac. Ce projet marquerait la fin des corridors biologiques, poserait des problèmes de coûts, d'expropriation, etc. Il y a également l'interdiction de construire à 50 mètres de la rive, ce qui va coûter énormément en termes d'expropriation.

Un député PLR salue l'ouverture dont témoigne la proposition de l'UDC. La commission a consacré plusieurs séances au traitement de ce projet de loi, ce qui était nécessaire et instructif. Cela a permis de réaliser que ce serait compliqué. Il y a quatre écueils prioritaires auxquels il sera difficile d'échapper : (i) Il y a une vraie difficulté pratique à mettre en place ce projet, la configuration des rives rendant celui-ci extrêmement difficile. (ii) La deuxième difficulté est de nature juridique. La dimension d'expropriation est un obstacle rédhibitoire. Pour le surplus, la typologie de Genève, marquée par la présence d'organisations internationales et de missions diplomatiques, d'autant plus en période de tension géopolitique extrême, constitue un réel enjeu. (iii) La troisième difficulté est liée aux montants des transactions pour de telles propriétés. (iv) Enfin, le dernier argument montre que l'enfer est pavé de bonnes volontés : soit l'environnement. Tous les spécialistes de la faune et de la flore ont admis qu'un usage accru exercerait une pression considérable sur ces milieux. Le simple fait d'avoir des piétons irait à l'encontre d'un des objectifs poursuivis, à savoir la préservation de la faune et de la flore. Ainsi, quelle que soit la vision qu'on ait, ce projet n'est pas viable, pour ces quatre raisons. Autant il trouve que l'idée d'une motion est noble et élégante, autant il pense que cela ne serait pas praticable dans le cas d'espèce, car ce qui est exigé par ce projet ne peut pas être mis en œuvre, même avec la meilleure volonté du monde. Le groupe PLR ne peut ainsi pas retenir l'idée d'une motion. Il faudra ensuite se prononcer sur le projet de loi et sur les amendements proposés.

Un député Vert indique être intéressé par la proposition du député UDC. Il estime que nombre de députés, tous bords confondus, ont conscience que ce projet de loi n'est pas parfait. En conséquence, ils peuvent certes le refuser et ne rien conserver de tous les travaux de la commission et des éléments qu'ils ont appris ; mais cela serait toutefois regrettable et mettrait de côté la question de l'accès au lac pour la population genevoise. Les Verts pensent que certains aspects du projet de loi pourraient être conservés, comme le plan d'aménagement des rives, lequel stipule que l'accessibilité au lac est importante et que cela pourrait être formalisé davantage. Si l'on peut y ajouter le développement sur base volontaire de ce sentier, cela serait bénéfique. La notion de sentier du tour du lac, ne passant pas forcément systématiquement par les rives, pourrait aussi être ajoutée. Cela permettrait à la population de relier ces différents accès sans nécessairement signifier qu'il faut un aménagement le long des rives. Par ailleurs, il juge peu opportun que la commission utilise trop exagérément l'argument de la biodiversité pour refuser ce projet. Il relève que le canton de Neuchâtel a étudié la question de

la biodiversité et, sous réserve de certaines conditions, des sentiers peuvent être réalisés sans impact sur la nature, en contournant les zones protégées.

En réponse à une question d'un député du Centre cherchant à savoir si des demandes d'autorisation de construire en cours peuvent être ralenties par le fait d'avoir un projet de loi comme celui-ci, M. Ferretti précise que, considérant le périmètre de protection des rives du lac, toute construction dans ce périmètre est déjà soumise à des conditions très strictes pour pouvoir s'implanter. Le système actuel ne permet de s'approcher des rives que si cela est contraint par sa destination (un port, un hangar à bateaux, par exemple). Il y a certes des dérogations possibles, mais normalement cette limite implique que de nouvelles constructions ne peuvent pas être érigées. Il peut toutefois y avoir des rénovations de constructions existantes.

Le même député du Centre estime que le fait de geler ce projet de loi, qui fait passer la distance à 50 mètres, place une épée de Damoclès au-dessus de leurs têtes, car cela laisse penser que la commission est d'accord d'aller dans une certaine direction. Il trouve que cela est une atteinte à la propriété privée. Ainsi, il faut clairement prendre position sur ce projet de loi. Il rappelle que, pour régler le problème dans le canton de Neuchâtel, la zone villas a été évitée et contournée. De plus, Genève fait déjà beaucoup pour l'accès à l'eau, comme le montre le projet du Vengeron qui a été voté récemment par la commission des travaux.

Une députée socialiste indique que son groupe tient à poursuivre le travail sur ce projet de loi. Le gel du projet n'est donc pas une option. Il faut pouvoir aller de l'avant et trouver une solution. Ils ne sont pas favorables à une motion non plus. Ils entendent les arguments exposés par les différents auditionnés et partagent les préoccupations en matière de préservation de la biodiversité et le fait de ne pas opposer l'accès au public et la promotion de la biodiversité. Avec un projet de loi amendé par la commission, un accord pourrait être trouvé et satisfaire les uns et les autres. Rendre les rives du lac accessibles est une nécessité et il faut trouver un juste milieu entre les différents intérêts exposés durant les auditions.

Un député UDC observe que le projet du Vengeron n'est pas un nouveau projet. Il s'agit d'un réaménagement d'une plage existant depuis bien longtemps. Par ailleurs, il évoque la perspective d'une initiative reprenant mot pour mot le projet de loi actuel. Tout le monde s'accorde pour dire que, en tant que tel, ce projet n'est pas réalisable. Il devrait donc y avoir un contreprojet pour adoucir l'initiative. Il estime que cela reste quand même la pire des solutions, car ils n'ont pas de maîtrise sur le vote de la population. A ce titre, il cite l'exemple de l'initiative des pistes cyclables, donnée perdante par tout le monde, et qui a abouti pour 0,3% de différence de voix. Cette

solution de motion a précisément pour but d'écarter le spectre d'une initiative. Concernant les expropriations, Neuchâtel n'entend pas exproprier, mais dispose néanmoins d'un budget limité au cas où ils en arriveraient à ce point-là. Cela dit, Neuchâtel ne risque pas de le faire, car ce canton s'est basé sur une approche volontariste. Les sentiers contournent les propriétés privées et les zones protégées. L'idée est d'avoir un sentier continu le long du lac, qui s'étend jusqu'à 200 mètres des rives. Si on enlève les ambassades et les zones protégées, et qu'on ajoute l'idée qu'on n'impose rien mais que l'on conserve l'idée d'un sentier continu, on évite les oppositions et la possibilité d'une initiative. Il y aurait un sentier contournant les propriétés où cela poserait problème, et ceux qui seraient ouverts à cette idée ouvriraient leur accès sur un sentier tel que préconisé à Neuchâtel, naturel et d'une trentaine de centimètres, et non pas un chemin de deux mètres carrossable. Personnellement, ledit député déclare qu'il ne se battra pas plus que cela si la commission ne veut pas d'une motion, mais rappelle qu'il faut avoir conscience des risques.

Un député d'Ensemble à Gauche fait observer qu'il n'a pas plu depuis longtemps. La France a mis en route son plan climat pour soutenir les paysans. La question du climat va avoir une influence décisive sur les éventuelles initiatives qui seraient lancées. De plus, un auditionné a indiqué avoir les moyens de soutenir ceux qui souhaiteraient lancer une initiative à Genève et il a montré sa détermination à faire en sorte que la Constitution fédérale soit respectée dans tous les cantons. Si la motion est refusée, il soutiendra le projet de loi, avec des amendements, car il pose des bases justes mais peut être amélioré du point de vue de la mise en œuvre.

Une députée PLR indique que la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil national a publié un communiqué de presse le 15 février annonçant qu'elle a rejeté par 16 voix contre 9 une initiative parlementaire visant un accès aux rives des lacs. Les raisons tiennent au fait que cela porterait trop fortement atteinte à la propriété privée et que le droit actuel donne déjà mandat de favoriser l'accès aux lacs pour la population. Un accès piétonnier aux rives peut contrevenir à un objectif de protection de la nature. Une majorité de la commission estime également que les coûts de mise en œuvre seraient considérables, notamment au niveau des expropriations.

Un député du Centre observe que l'initiative est un acte démocratique. Elle aboutira sans doute, mais il reste à voir si elle sera recevable constitutionnellement. La problématique juridique se mettra en travers du texte pour savoir s'il peut être voté au sein du parlement. Un député UDC note qu'une initiative parlementaire n'est pas une initiative populaire. Quant

à la recevabilité, il pense que l'initiative sera recevable. Quand une initiative fédérale est lancée, au vu des moyens financiers engagés, tout est étudié en amont afin de ne pas se retrouver le bec dans l'eau à cause de la recevabilité. A ce titre, il s'étonnerait que les futurs initiants n'aient pas étudié ces questions. Il juge que l'initiative sera bel et bien recevable et pourra s'appliquer dans tous les cantons.

Un député PLR observe que les rives de Neuchâtel n'ont pas du tout la même typologie que celles de Genève. Elles sont beaucoup moins construites, et l'habitat qu'on y retrouve est extrêmement différent. Selon lui, il faut comparer ce qui est comparable. Si tout le monde a conscience de la réalité du réchauffement climatique et du fait que l'accès à l'eau est essentiel, il rappelle que Genève a déjà fait des efforts conséquents. Il y a 29 plages à Genève, sur un territoire exigu ; l'effort a été fait. Ainsi, il considère qu'il faut avoir l'humilité de réaliser que ce projet va trop loin, et qu'une motion poserait également des difficultés. Enfin, il y a la question du droit supérieur. Si une initiative devait porter ses fruits, tous les opposants se revendiqueraient de la position du Conseil national. On ne peut pas faire table rase du passé, le principe de proportionnalité doit être respecté et ce même principe fera échec à des expropriations massives. Les opposants ont des chances très solides. Comme ils ont des moyens conséquents, cela prendra des années. A ce titre, il est simplement préférable d'encourager le département à faire meilleur usage de ce qui est déjà disponible, ainsi que c'est déjà le cas aujourd'hui.

Un député Vert indique que son groupe est favorable à l'entrée en matière du projet de loi, avec des amendements pour « amortir certains aspects un peu extrêmes du projet », notamment le fait de contourner les zones naturelles. Ils sont favorables à voter d'abord sur le principe d'une motion de commission.

Les débats sont ainsi clos, et la procédure de vote est ouverte.

### **Vote sur le principe d'une motion de commission**

Oui :	4 (1 EAG, 2 Ve, 1 UDC)
Non :	11 (3 S, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG)
Abstentions :	—

**Le principe d'une motion de commission est refusé.**

**Vote sur le projet de loi**1<sup>er</sup> débat

Oui :	7 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 UDC)
Non :	8 (2 PDC, 4 PLR, 2 MCG)
Abstentions :	—

**L'entrée en matière est refusée.**

*Date de dépôt : 18 octobre 2022*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### **Rapport de Amanda Gavilanes**

Après s'être réunie lors de 10 séances entre janvier et mars 2022, la commission d'aménagement du canton a décidé, à une très courte majorité – 8 voix contre 7 –, de ne pas entrer en matière sur le projet de loi 13024 sur les rives du lac et des cours d'eau (LRives).

Ce projet de loi visait 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 nous était soumise avait donc pour ambition de permettre de corriger cet état de fait.

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

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 public.

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 de francs pour ce faire. 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 continu.

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 privés. 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. 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.

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 publiques, 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 kilomètres.

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.

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 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). 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. En n'entrant pas en matière sur ce projet de loi essentiel pour assurer l'accès de toutes et tous à des points d'eau dans notre canton, la droite consacre ainsi le droit des plus nantis à s'arroger la propriété d'un bien (les rives du lac) qui devrait et doit appartenir à la collectivité. Le présent projet de loi entendait s'assurer de la mise en application et du respect de ces principes essentiels, en les transcrivant dans une loi cantonale dédiée.

Au vu des explications qui précèdent, nous vous remercions, Mesdames les députées, Messieurs les députés, chères et chers collègues, de voter l'entrer en matière, ainsi que l'acceptation de ce projet de loi.

*Date de dépôt : 28 septembre 2022*

## RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

### **Rapport de David Martin**

Les rives du Léman n'ont jamais été aussi fréquentées que durant cet été 2022. Jamais la population n'a autant ressenti le besoin – face à des canicules à répétition – de se rapprocher de l'eau pour se rafraîchir. Et les pronostics climatiques nous disent que cette tendance ne va pas s'inverser, au contraire !

Dès lors, nous avons étudié avec un grand intérêt ce nouveau projet de loi visant à créer un cheminement le long des rives du Léman<sup>1</sup>. Si plusieurs tentatives politiques similaires ont déjà échoué par le passé à Genève, d'autres cantons ou des régions voisines progressent sur le sujet.

Sur les rives françaises du Léman, un cheminement quasi continu existe entre Hermance et Evian (voir carte page suivante). Ce cheminement a été rendu possible grâce au principe de « servitude de marchepied » inscrit dans la loi française, d'une part, mais surtout grâce à la détermination des autorités des communes riveraines qui ont exigé son application sur le terrain.

La servitude de marchepied française est définie dans le Code général de la propriété des personnes publiques (Article L 2131-2) : « 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 ou des piétons. »

---

<sup>1</sup> A noter que le débat en commission s'est rapidement centré sur les rives lacustres, laissant de côté celles des cours d'eau. Ces dernières sont en effet déjà relativement bien équipées en matière de sentiers à Genève.

**RIVES PUBLIQUES**

# OÙ MARCHER SUR LES RIVES DU LAC LÉMAN

**LE LAC POUR TOUS**

**Légende**

- Linière accessible
- contournement nécessaire
- blocage
- tour du Léman cycliste
- Via Rhôna
- limite communale

5 km

**Le marche-pied en Suisse**

En Suisse, l'accès du public aux rives du lac varie selon les cantons, même si certains principes sont consacrés en droit fédéral. Dans le canton de Vaud, par exemple, une loi sur le marche-pied consacre une servitude de passage de 2 mètres au minimum à compter de la rive naturelle ou aménagée. En outre, l'Etat s'est constitué, sur de très nombreuses parcelles, des servitudes de passage en faveur du public. Le droit de passage, même garanti par une servitude, est toutefois souvent balisé par les propriétaires riverains; les cantons et les communes rechignent à le faire respecter.

L'association RIVES PUBLIQUES et ses partenaires préparent des initiatives populaires cantonales visant à inscrire dans les Constitutions cantonales le libre accès du public aux rives des lacs, comme ce qui prévaut pour les forêts. L'objectif est de renforcer la mise en œuvre de diverses législations qui prévoient d'ores et déjà ce libre accès.

**La servitude de marche-pied en France**

«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 marche-pied. 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 marche-pied à l'usage du gestionnaire de ce cours d'eau ou de ce lac, des pêcheurs ou des piétons.»

ARTICLE L2131-2  
du Code Général de la Propriété Publique

Adhères ou «LAC POUR TOUS»  
Adhérez par internet sur notre site:  
<http://lelaccourtous.weebly.com>  
Adresse mail:  
[association.lelacpourtous@gmail.com](mailto:association.lelacpourtous@gmail.com)

**pour un cheminement possible tout autour du lac Léman**

Le droit à usage de la servitude de marche-pied va de pair avec le respect de la propriété privée et de la protection de l'environnement.

Carte produite par l'Association de défense et de valorisation du littoral du lac Léman (<https://lelacpourtous.weebly.com/cartes.html>)

Le droit de marche-pied existe de façon similaire dans le canton de Vaud, mais requiert, pour le franchissement piéton, l'établissement d'une servitude constituée en faveur de l'Etat. Dans le canton de Vaud, les communes mettent en œuvre progressivement la servitude en réalisant des cheminements sur les rives, sur l'impulsion du canton<sup>2</sup>. On observe ainsi qu'une proportion importante des rives vaudoises du Léman sont accessibles aux promeneurs.

Dans le canton de Neuchâtel, sous la pression d'une initiative cantonale déposée par le parti écologiste en 2016, le Grand Conseil a adopté en janvier 2021 un contreprojet indirect amené par le Conseil d'Etat neuchâtelois comportant :

- un plan directeur des rives du lac de Neuchâtel qui pose notamment les bases d'un sentier continu ;
- un crédit d'engagement de 2,4 millions de francs sur cinq ans pour réaliser les tronçons manquants du sentier du Lac.

<sup>2</sup> <https://www.vd.ch/themes/environnement/eaux/utilisation-des-eaux-amarrages-dragages-immersions-pompages-force-hydraulique/cheminement-riverain-public/>

**Dans ce canton, la classe politique a pris la mesure des attentes de la population en matière d'accès à l'eau.** Depuis lors, les services cantonaux mènent des études et entretiennent un dialogue proactif avec les propriétaires des tronçons du sentier qui ne sont pas encore réalisés.

Il est utile de relever ici le travail très intéressant mené par le canton de Neuchâtel pour élaborer le **plan directeur des rives**. Ce travail a notamment permis d'identifier les secteurs qui méritaient d'être **revitalisés**. Ce point est important à relever ici : en effet, pour revenir au projet de loi genevois PL 13024, les opposants se sont sans cesse appuyés sur la protection de la nature pour étayer leur argumentaire, évoquant toutes les nuisances possibles que le franchissement public pourrait causer à la faune et la flore.

Il est donc important de rappeler que la situation actuelle des rives genevoises n'est pas forcément favorable à la nature et que, s'il existe certainement des propriétaires très attentifs à la biodiversité sur leurs parcelles, ce n'est pas forcément la règle. On peine à comprendre en quoi l'enchevêtrement de pontons, rampes à bateaux, ports de plaisance, bateaux, piscines et barbecues offrirait des conditions particulièrement « sauvages » et favorables à la nature. En quoi les enrochements, murets et autres ouvrages de protection contre les vagues présenteraient-ils une quelconque valeur naturelle ?



*Une rive lacustre « sauvage » à Anières*



*Une rive lacustre « sauvage » à Pregny-Chambésy*

Non, les rives du Léman genevois ne sont pas – sauf rares exceptions – des rives naturelles : elles sont au contraire fortement dégradées et ce processus se poursuit au gré des nouvelles constructions et découpages parcellaires. Or, on se trouve à l'intérieur du périmètre de protection des rives du lac...

Là où l'analogie entre Neuchâtel et Genève s'arrête – et nous sommes tout à fait enclins à le reconnaître – c'est justement au niveau de la densité de construction le long des rives du Léman et donc de la complexité d'une mise en œuvre systématique d'un chemin aménagé continu.

Mais est-ce une raison suffisante pour renoncer à entamer le travail ? N'est-ce pas justement le moment de mettre un terme à l'artificialisation extrême de nos rives lacustres ?

Revenons à notre source d'inspiration neuchâteloise. Le canton complète sa démarche de sentier du Lac avec des revitalisations ciblées. « Suite à l'élaboration de la planification stratégique de la revitalisation des rives lacustres avec la méthode proposée par la Confédération, les tronçons de rive lacustre présentant un état dégradé et dont la revitalisation peut apporter un bénéfice important pour la nature et le paysage au regard des coûts prévisibles ont été identifiés. (...) »

La Confédération ne donne pas une proportion minimale des rives à revitaliser. C'est le canton qui détermine en fonction des résultats les projets à réaliser. Par conséquent, en tenant compte des synergies, des conflits et des différents instruments de planification cantonale, six projets de revitalisation

des rives lacustres ont été identifiés, représentant une longueur totale de 1,5 km. Les projets sont situés sur le Lac de Neuchâtel et le Lac des Brenets.

Lors de leur mise en œuvre, une pesée des intérêts ainsi que tous les détails techniques seront effectués. Il est prévu de réaliser une demande de permis de construire et une mise à l'enquête publique. Ainsi, tous les services cantonaux, les communes et autres organismes seront consultés avant la réalisation desdits projets. »<sup>3</sup>

On voit que l'action d'aménagement d'un sentier permet également de déclencher des revitalisations. C'est exactement ce qui a été fait à Genève dans le cadre de la plage des Eaux-Vives et du futur site du Vengeron : une amélioration des accès à l'eau combinée avec des plus-values en faveur de la nature. Et comme à la plage des Eaux-Vives, il est parfaitement possible de canaliser le public à l'écart des lieux naturels existants ou nouveaux.

Ainsi un **plan directeur des rives genevoises** permettrait à la fois d'identifier un tracé de sentier – là où cela est possible, souhaitable et proportionné – mais aussi de revitaliser des rives aujourd'hui profondément artificialisées. Et ce dans un dialogue étroit avec les propriétaires.

## Plan directeur des rives

Plan de diagnostic 2013 – partie est



<sup>3</sup> Planification stratégique de la revitalisation des rives lacustres du canton de Neuchâtel, SERVICE DES PONTS ET CHAUSSÉES, mars 2021.

Et, comme à Neuchâtel, on pense davantage à un sentier pédestre – par endroit même étroit et parfois « sportif » – qu'à un chemin aménagé en dur (autrement dit pas de vélos ou de poussettes). Sur ce point, une majorité se dessinait clairement lors de nos travaux en commission.

## Largeur et matérialisation du sentier

### ► Tronçons de 80 cm

- créés s'ils n'existent pas actuellement
- confirmés si le passage est possible actuellement en l'état
- élargis s'ils ne présentent pas la largeur souhaitée



### ► Tronçons étroits (trace de 30 cm)

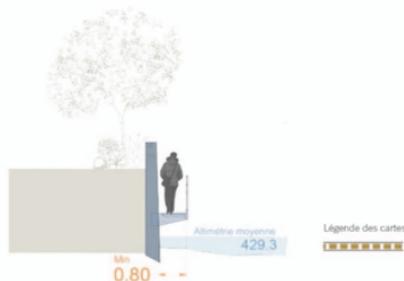
- créés s'ils n'existent pas actuellement
- confirmés si le passage est possible actuellement en l'état



ne.ch

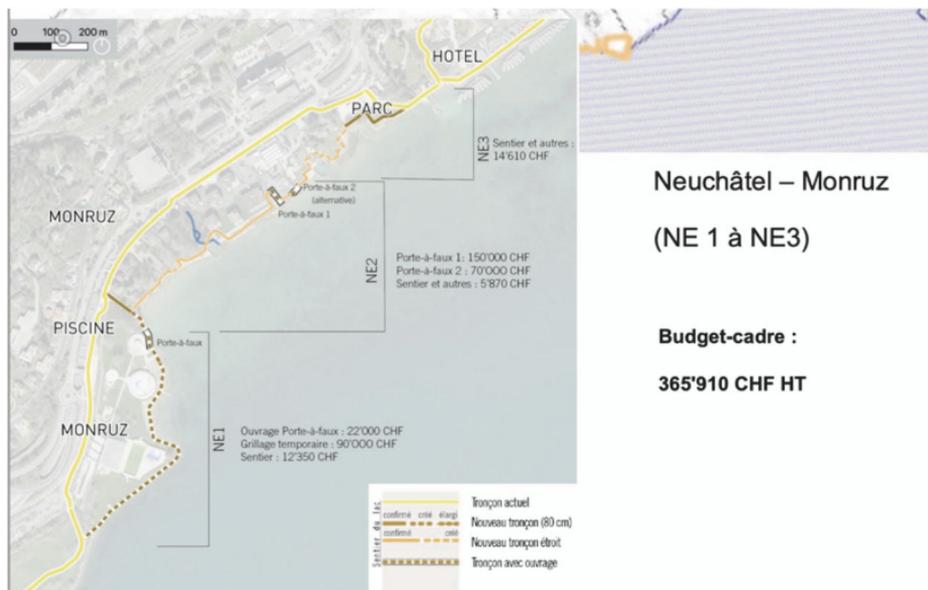
## Ouvrages

### ► Porte-à-faux (sécurisation des passages)



ne.ch

On voit par ailleurs que le projet neuchâtelois traverse par endroit également des secteurs aussi bâtis ou denses en infrastructures que nos rives.



**Neuchâtel – Monruz**  
**(NE 1 à NE3)**

**Budget-cadre :**  
**365'910 CHF HT**

Imaginons le plaisir pour les promeneurs de pouvoir emprunter un sentier continu autour du lac ! Ce sentier – même s'il ne longeait pas strictement la rive en tout point – contribuerait certainement au « rayonnement de Genève » que le rapporteur de majorité appelle régulièrement de ses vœux !

## Principes d'aménagement

### ► Signalétique

Panneau Suisse Rando



Panneau OFEV



- Signalétique «panneaux jaune» de Suisse Rando, posée sur tout le parcours «Sentier du Lac».
- Signalétique «d'information» des bonnes pratiques, sur le principe du «droit de marchepied».
- Signalétique de sensibilisation aux «milieux naturels protégés» sur le modèle du manuel de l'OFEV.
- Panneaux d'orientation du public (restaurant, place de jeux et pique-nique, arrêts TP, station-vélo, WC, etc.)

Fort de ces constats et des nombreuses auditions réalisées, la commission semblait donc bien disposée à travailler sur des amendements au projet de loi, voire sur un texte de motion de commission, pour aboutir sur une variante plus consensuelle que le projet de loi initial.

Malheureusement, une majorité de circonstance – formée des conservateurs du *statu quo* et du groupe auteur du PL sans doute attaché à la pureté de son texte initial – a refusé en bloc à la fois l’entrée en matière sur le projet de loi et le principe d’une motion de commission !

Et pourtant, comme le disait l’OCEau lors de son audition, « l’eau amène autant des usages que des prestations écosystémiques à la population. Le projet de loi propose d’ouvrir une prestation sociale supplémentaire que seule l’eau peut délivrer. L’eau offre au moins cinq ou six usages de loisirs et de détente. **Dans les 20 ans qui viennent, elle va devenir le lieu où tout le monde voudra être.** Si le PL est peut-être maladroit sur certaines propositions planificatrices, son intention va demeurer un débat à l’avenir. »

L’association Rives publiques prépare des initiatives à l’échelon à la fois fédéral et cantonal. Son président l’annonce clairement : « Notre association continuera à préparer son initiative fédérale et espère que la majorité de la population suisse exprimera son souhait que la privatisation des rives cesse et qu’elle obtienne à nouveau le libre accès aux rives. Ce qui compte, c’est la population suisse, qui est propriétaire des rives et qui en a été privée pendant une centaine d’années ; c’est à elle de s’exprimer. En cas de refus du projet de loi par le Grand Conseil, l’association envisage de lancer une initiative au niveau cantonal et prendra toutes les mesures pour arriver à une votation populaire »<sup>4</sup>.

En plénière, nous demanderons donc le renvoi en commission pour que les travaux puissent aboutir à une proposition soutenue par une majorité. Nous aimerions proposer une motion invitant le Conseil d’Etat à :

- élaborer un plan directeur des rives du lac comportant notamment :
  - les secteurs de rives actuels et nouveaux pour l’accès du public au lac pour la détente et les loisirs ;

---

<sup>4</sup> <https://rivespubliques.ch/accueil/>  
<https://www.rts.ch/play/tv/mise-au-point/video/nouvelle-offensive-dans-la-bataille-pour-lacces-aux-rives-des-lacs?urn=urn:rt:video:13291716>  
<https://www.24heures.ch/une-initiative-sera-lancee-pour-un-acces-public-des-rives-235510118213>  
<https://www.letemps.ch/suisse/quelques-coups-cisaille-nom-lacces-aux-rives-leman>

- l'itinéraire d'un **sentier du Lac** continu, empruntant si possible la rive là où cela est souhaitable et proportionné ;
- les secteurs dégradés méritant des actions de revitalisation à la fois sur le domaine public et sur le domaine privé ;
- faciliter l'établissement de servitudes de passage et de projets d'aménagement en dialogue et étroite collaboration avec les communes et les propriétaires ;
- rendre rapport annuellement au Grand Conseil sur l'avancement des planifications, des études et des travaux ;
- prévoir les moyens nécessaires pour la réalisation des mesures prévues par le plan directeur des rives du lac dans le cadre du budget d'investissement et du plan financier quadriennal.

*Date de dépôt : 27 avril 2022*

## RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

### **Rapport de Rémy Pagani**

#### **L'ensemble des lois suisses garantissent l'accessibilité aux rives des lacs et cours d'eau**

La Constitution fédérale comme l'art. 664 du code civil est limpide. Il ne peut pas y avoir de propriété privée sur les rives. La jurisprudence du Tribunal fédéral du 15 mars 2001 confirme que les eaux et leur lit forment une unité inséparable et font partie du domaine public des lacs et cours d'eau. Ainsi, les inscriptions des rives au registre foncier et les autorisations de construire ne sont pas une preuve de propriété selon ce même article. En effet, l'art. 664 CC est extrêmement clair quant au fait que les rives doivent rester libres d'accès.

L'art. 26 de la Constitution fédérale sur la garantie de la propriété est souvent interprétée comme la garantie de la propriété privée, mais on oublie de parler de la propriété de la population suisse, qui est définie par l'art. 664 CC. Cette propriété collective est garantie. Il en est de même de l'accessibilité aux rives du lac.

Les discussions au sein de la commission ont porté sur la mise en place d'un sentier de la même configuration qu'entre le port de Sciez, Anthy-sur-Léman et Thonon. Ce passage n'est pas aménagé et ainsi protège la biodiversité, comme l'a confirmé M. Hubert J. du Plessix, ornithologue, juriste, membre de l'Association pour la sauvegarde du Léman (ASL) lors de son audition par la commission.

M. du Plessix a rappelé l'article 3 de la loi sur l'aménagement du territoire cantonal. Pour lui, il faut éviter la confusion entre la notion d'accessibilité et la notion de passage. A son avis, l'accessibilité permet aux gens de stationner partout sur les rives du lac. Il rappelle ensuite que la France possède une loi littorale qui parle d'un espace libre de 3,25 mètres sans aménagement.

De l'avis du rapporteur de minorité, une seule exception au passage est le biotope des réserves naturelles. Ainsi, il n'y a pas de raison de priver le public du libre accès aux rives sauf ces exceptions.

Durant tous les débats qui se sont déroulés en commission sur ce sujet, on a bien compris que la raison principale pour laquelle les rives ne sont pas ouvertes est en lien avec les impôts perçus par l'Etat concernant les riches propriétaires demeurant au bord du lac. Pourtant, les arguments financiers ne sont pas une raison pour violer les lois, et notamment la Constitution fédérale qui garantit ce droit de passage. On le comprend, les rives sont de grande beauté pour les propriétaires qui ont la chance d'être en première ligne pour profiter du lac, mais ce n'est pas une raison pour interdire le libre accès au domaine public à la majorité de la population. Si un riverain ne peut pas supporter ce cheminement, il y a des possibilités d'aménagements par des paysagistes pour organiser la cohabitation sur ces rives.

L'exemple de Morges-Saint-Sulpice cité lors des auditions de la commission est intéressant. Personne parmi les propriétaires bordiers du lac ne s'est vraiment claquemuré. En effet, si les propriétaires se cloisonnent, ils perdent la vue sur le lac. En général, les gens qui achètent des propriétés déboisent au maximum pour avoir une vue sur le lac. D'expérience, la plupart d'entre eux préfèrent avoir recours à un bon paysagiste pour créer des petits bosquets pour empêcher la vue directe chez eux et s'adapter à la loi. De plus, une majorité des riverains devraient être conscients qu'ils s'installent près du domaine public et que des gens peuvent passer près de leur propriété.

### **La recherche de fraîcheur pour faire face à la dégradation du climat**

Durant l'hiver 2021-2022, il n'a pas plu durant de nombreux mois. A tel point qu'ensuite la France a mis en route son plan canicule pour soutenir les paysans. Il est donc certain que la question du climat va avoir une influence décisive sur les éventuelles initiatives populaires qui seraient lancées pour faire appliquer les lois fédérales et cantonales et rendre ainsi accessibles au public l'ensemble des rives des lacs et cours d'eau sur le canton de Genève. En effet, on observe un regain de présence au bord des rivières et des lacs ces dernières années, la population recherchant désespérément de la fraîcheur les jours de canicule, périodes caniculaires qui augmentent d'année en année malheureusement. A tel point que le climat de Madrid sera une réalité à Genève dans quelques années.

De plus, la commission a auditionné plusieurs personnes qui ont les moyens financiers et politiques de soutenir celles et ceux qui souhaiteraient lancer une initiative populaire à Genève. Elles ont indiqué à la commission leur détermination à faire en sorte que la Constitution fédérale soit respectée dans tous les cantons. La motion étant refusée par une majorité de la commission, le présent rapporteur de minorité soutiendra le projet de loi, avec des amendements. Ces amendements ont été proposés à juste titre par

une association de défense de la biodiversité et pose les bases d'un compromis entre l'environnement et l'accessibilité aux rives qui améliore réellement la mise en œuvre le projet de loi.

Ainsi, Mesdames et Messieurs les députés, il vous est proposé de soutenir ce projet de loi en entrant en matière puis de voter les amendements tels que rédigés en **gras** et proposés ci-dessous.

### **Art. 1 But (nouvelle teneur)**

La présente loi vise à **favoriser le développement de la biodiversité et des milieux naturels le long** des rives du lac, **à les protéger**, et à en **faciliter** le libre accès au public.

*La loi mentionne un plan directeur des rives et des plans d'aménagement pour chaque cours d'eau. La loi dit que les associations de protection de la nature doivent être consultées pour le plan directeur des rives, mais elles ne sont plus mentionnées pour les plans d'aménagement. Il est très important que les associations représentatives soient consultées dans le cadre des plans d'aménagement. Pour faire ces plans, il faut au préalable faire un état des lieux de la biodiversité.*

### **Art. 3, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> **Après avoir effectué un recensement exhaustif des milieux à protéger au sens de l'art. 18 al. 1bis de la LPN**, le département chargé de l'aménagement du territoire (ci-après : le département) dresse, **en étroite collaboration avec les organisations de protection de la nature**, des plans destinés à **protéger et aménager les rives du lac Léman** situées sur le territoire cantonal.

*Des surfaces devraient être rendues inaccessibles pour protéger la biodiversité et les milieux naturels, et des aires représentant un potentiel pour la biodiversité pour lesquelles des projets de développement et de renforcement sont à prévoir.*

**Art. 4, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> 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) les surfaces rendues inaccessibles dans un but de protection de la biodiversité et des milieux naturels (secteurs requérant un degré élevé de protection) ;**
- e) les aires représentant un potentiel pour la biodiversité et les milieux naturels, où des projets visant leur développement et leur renforcement sont à prévoir (secteurs requérant un autre degré de protection) ;**
- f) des mesures visant au maintien des rives dans un état proche de l'état naturel et à leur revitalisation ;
- g) des mesures permettant d'assurer la continuité du chemin de rive compte tenu des zones naturelles et des espaces protégés.

*Ces amendements sont importants pour faire un réel diagnostic des rives et voir où il y a un vrai potentiel pour faire de la renaturation.*

**Art. 5, al. 3 (nouveau, l'al. 3 ancien devenant l'al. 4)**

<sup>3</sup> Dans les secteurs requérant un autre degré de protection, le chemin de rive est restreint à un sentier « naturel ».

**Art. 6 (biffé)**

*L'art. 15 de la LEaux-GE : « Aucune construction ou installation, tant en sous-sol qu'en élévation, ne peut être édifiée à une distance de moins de 10, 30 et 50 m de la limite du cours d'eau » (al. 1) et « Dans le cadre de projets de constructions, le département peut accorder des dérogations, pour autant que celles-ci ne portent atteinte aux fonctions écologiques du cours d'eau et de ses rives ou à la sécurité de personnes et des biens pour : des constructions ou installations d'intérêt général dont l'emplacement est imposé par leur destination ; des constructions ou installations en relation avec le cours d'eau ; la construction de piscines au bord du lac, pour autant que celles-ci ne dépassent pas le niveau moyen du terrain naturel. » (al. 3). L'art. 6 du PL 13024 est largement redondant par rapport à la*

*réglementation existante. De plus, il accorde davantage de possibilités de réaliser une construction sur une rive que la réglementation existante et laisse ainsi une porte ouverte vers de possibles atteintes à la biodiversité. Ainsi, la suppression de cet article semble justifiée.*

Ainsi, Mesdames et Messieurs les députés, le rapporteur de minorité vous propose de faire bon accueil aux présents amendements et enfin de voter la loi telle qu'amendée en répondant ainsi favorablement aux très nombreuses demandes d'accessibilité au public des rives de notre beau lac et de nos cours d'eau comme l'impose la Constitution fédérale.

*Date de dépôt : 25 avril 2022*

## RAPPORT DE LA QUATRIÈME MINORITÉ

### **Rapport de Stéphane Florey**

La 4<sup>e</sup> minorité de la commission pense qu'il est préjudiciable pour notre canton de la part de la majorité d'avoir refusé de traiter la question de l'accès des rives du lac et des cours d'eau, ceci pour trois raisons :

- 1) Selon les médias<sup>1,2</sup> une initiative fédérale sera lancée au printemps 2023. Si cette initiative devait aboutir et être acceptée par le peuple, notre canton n'aurait alors aucune marge de manœuvre quant à son application.
- 2) A titre de comparaison, le canton de Neuchâtel a réussi l'exercice basé sur le dialogue avec les parties concernées et le volontarisme de celles-ci. Genève ne doit pas attendre et devrait s'en inspirer.
- 3) La 4<sup>e</sup> minorité, soucieuse de la question de l'accès des rives du lac pour la population sans pour autant qu'elle soit absolue, avait proposé soit d'amender le projet de loi afin de le rendre moins intrusif, soit de le transformer en motion afin de laisser une plus grande marge de manœuvre au Conseil d'Etat et de trouver ainsi une solution acceptable pour toutes les parties concernées.

Malheureusement, aucune de ces propositions n'a trouvé grâce devant la majorité de la commission qui a préféré tout rejeter, convaincue du bienfondé de son argumentation pour ne pas entrer en matière.

Les nombreuses auditions ont démontré l'intérêt pour notre canton de légiférer avant de se voir imposer une réglementation plus stricte au niveau national. D'autant que des exceptions sont possibles quand l'intérêt général est prépondérant. Par exemple, sortir de l'obligation d'accès les nombreuses ambassades et autres représentations internationales ou encore les roselières et les réserves naturelles.

---

<sup>1</sup> <https://www.20min.ch/fr/story/une-initiative-populaire-pour-laces-aux-rives-des-lacs-suisse-842530098576>

<sup>2</sup> <https://www.rts.ch/info/suisse/1068923-une-initiative-pour-laces-aux-rives-des-lacs.html>

Dernier évènement en date : la décision du Conseil d'Etat de modifier la loi sur les eaux afin de garantir un accès libre et en principe gratuit des plages semi-privatisées par certaines communes, comme Collonge-Bellerive l'a fait à la Savonnière en voulant faire payer un accès aux non-résidents ou comme encore Pregny-Chambésy qui voulait réserver une plage à ses seuls habitants<sup>3</sup>.

Tout ceci démontre bien l'importance du sujet et la pertinence de trouver la meilleure des solutions possibles.

C'est pourquoi, persuadée qu'il faudra tôt ou tard légiférer en la matière, la 4<sup>e</sup> minorité vous demande de renvoyer ce projet de loi en commission afin d'amener une solution qui pourra convenir à tous, y compris aux plus réfractaires en matière d'accès aux rives du lac.

---

<sup>3</sup> <https://www.20min.ch/fr/story/faire-payer-ou-limiter-laces-aux-plages-du-lac-interdit-333757576350>