



Message 2024-DIAF-19

20 août 2024

Projet de décret relatif à l'initiative constitutionnelle « Pour la sauvegarde du lac de la Gruyère et de ses rives »

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret relatif à l'initiative constitutionnelle « Pour la sauvegarde du lac de la Gruyère et de ses rives ».

Ce document donne suite à l':

Initiative populaire 2022-CE-299 « Pour la sauvegarde du lac de la Gruyère et de ses rives »

Auteur : Comité citoyen « Sauvez les Laviaux »

Table des matières

1	Introduction	2
2	Texte de l'initiative	2
3	Non-ralliement à l'initiative	2
3.1	Lac de la Gruyère	2
3.2	Mesures de protection existantes	3
3.3	Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative	3
4	Absence de contre-projet	4
5	Vote sur l'initiative	5
6	Conclusion	5

1 Introduction

Conformément aux articles 117, 118 et 125 de la loi du 6 avril 2001 sur l'exercice des droits politiques (LEDP ; RSF 115.1), nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de décret relatif à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée « Pour la sauvegarde du lac de la Gruyère et de ses rives ».

Déposée le 26 août 2022 par le Comité citoyen « Sauvez les Laviaux », cette initiative constitutionnelle entièrement rédigée (cf. art. 125 LEDP) tend à une révision partielle de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. ; RS 10.1) afin d'inscrire la protection du lac de la Gruyère, de ses abords et de ses rives dans la Constitution cantonale. Son aboutissement a été constaté dans la Feuille officielle n° 6 du 10 février 2023 et sa validité a été constatée par le Grand Conseil par décret du 27 novembre 2023.

Le Grand Conseil est invité par le Conseil d'Etat à ne pas se rallier à cette initiative entièrement rédigée et à ne pas lui opposer de contre-projet (art. 125 al. 2 LEDP).

2 Texte de l'initiative

Le texte de l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée, est le suivant :

Initiative constitutionnelle « Pour la sauvegarde du lac de la Gruyère et de ses rives »

La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 est modifiée comme suit, avec l'ajout d'un alinéa 4 à l'article 73 :

Article 73 Environnement et territoire – Nature et patrimoine culturel

¹ L'Etat et les communes préservent la nature et le patrimoine culturel et protègent la diversité de la faune et de la flore ainsi que leurs milieux vitaux.

² Ils aménagent le territoire de manière à sauvegarder les sites naturels ou construits.

³ Ils favorisent la connaissance de la nature et du patrimoine culturel, notamment par la formation, la recherche et l'information.

⁴ *Le lac de la Gruyère, ses abords et l'ensemble de ses rives, est un patrimoine naturel cantonal à préserver et à protéger.*

3 Non-ralliement à l'initiative

3.1 Lac de la Gruyère

Le lac de la Gruyère a été créé artificiellement en 1948 afin de couvrir les besoins en électricité du canton de Fribourg. Il présente une richesse paysagère considérable mettant en scène le lac dans son écrin préalpin. Le site comporte de grandes valeurs naturelles, notamment dans la partie sud du lac (zone alluviale, réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs OROEM). Enfin, le patrimoine historique et archéologique constitue également une composante importante du lac de la Gruyère.

Le lac de la Gruyère constitue un pôle d'attraction générant une fréquentation importante ainsi qu'une forte pression sur ses rives, sur lesquelles se concurrencent différentes activités (agricoles, touristiques, de production hydroélectrique, etc.).

3.2 Mesures de protection existantes

De manière générale, la Confédération et le canton de Fribourg ont mis en place de nombreux instruments de protection de la nature et du paysage, lesquelles concernent également le lac de la Gruyère et ses rives.

La Confédération a adopté la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage (LPN ; RS 451) ainsi que l'ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage (OPN ; RS 451.1). Elle a également élaboré différents inventaires, dont notamment ceux relatifs aux bas-marais et hauts-marais d'importance nationale.

Au niveau cantonal, l'article 73 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst. ; RSF 10.1) dispose que *l'Etat et les communes préservent la nature et le patrimoine culturel et protègent la diversité de la faune et de la flore ainsi que leurs milieux vitaux*. La loi du 12 septembre 2012 sur la protection de la nature et du paysage (LPNat ; RSF 721.0.1) ainsi que son règlement du 27 mai 2014 sur la protection de la nature et du paysage (RPNat ; RSF 721.0.11) concrétisent cette protection et prévoient différents mécanismes pour ce faire. Les grandes lignes de la politique cantonale en matière de protection de la nature et du paysage sont définies dans le Plan directeur cantonal ainsi que dans la Stratégie cantonale biodiversité. Ces planifications définissent les objectifs spécifiques et les axes stratégiques de l'Etat permettant d'atteindre, respectivement de mettre en œuvre, les objectifs fixés par la LPNat.

Le canton de Fribourg dispose notamment de huit réserves naturelles (Vanil Noir, lac de Lussy, lac de Pérolles, lac des Joncs, Marais de Guin, Haute-Gruyère, Rive sud du lac de Neuchâtel et Gorges de la Singine). Il a par ailleurs élaboré son inventaire des paysages d'importance cantonale (PIC). Ces paysages – dont le lac de la Gruyère fait partie (objet n° 7) – ont été intégrés à la modification du Plan directeur cantonal en cours d'adoption par le Conseil d'Etat. Le canton de Fribourg a également élaboré des inventaires de biotopes d'importance cantonale, lesquels complètent les inventaires fédéraux et qui sont également mis en œuvre par les outils de l'aménagement du territoire au niveau communal.

De plus, de nombreux territoires sont protégés afin d'assurer la protection et la conservation des animaux sauvages. Il s'agit des districts francs fédéraux et des réserves d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance internationale et nationale, ainsi que des nombreuses réserves cantonales de faune (annexe 1 de l'ordonnance du 21 juin 2016 concernant la protection des mammifères, des oiseaux sauvages et de leurs biotopes ; OProt ; RSF 922.13). Parmi ceux-ci figure la réserve d'oiseaux du lac de la Gruyère qui est une réserve d'importance nationale.

Nous relevons encore, s'agissant de la protection de la faune, que les zones de tranquillité vont être étendues. En effet, en sus de celle de La Berra, il est projeté de créer plus d'une dizaine de nouvelles zones de tranquillité supplémentaires sur le territoire cantonal.

3.3 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

Pour rappel, l'initiative « Pour la sauvegarde du lac de la Gruyère et de ses rives » s'inscrit en opposition au projet Goya Onda.

Au même titre que la nature au sens large, le lac de la Gruyère tombe sous le champ de protection de l'article 73 Cst. ainsi que de la législation cantonale en matière de protection de la nature et du paysage et d'aménagement du territoire. Il figure dans l'inventaire des PIC et dans le Plan directeur cantonal. De plus, pour une de ses parties, le lac de la Gruyère est qualifié comme une réserve d'oiseaux d'eau et de migrateurs d'importance nationale.

Fin 2021, le Conseil d'Etat avait ouvert la consultation sur la modification du plan directeur cantonal. La majorité des personnes consultées se sont opposées au projet de vague artificielle sur le lac de la Gruyère et ont demandé son retrait du plan directeur cantonal. De plus, la Confédération avait estimé, dans son rapport d'examen, que le projet n'est pas compatible avec les principes de la loi sur l'aménagement du territoire. Au vu de ce résultat, la fiche concernant le projet Goya Onda a été supprimée du Plan directeur cantonal. Cela étant, la réalisation de ce projet ne pourra donc pas avoir lieu. Cependant, la suppression de la fiche de projet Goya Onda du Plan directeur cantonal ne remet pas en question la zone de détente actuellement légalisée dans le plan d'aménagement local de la commune de Morlon dans le secteur des Laviaux.

Ainsi, il y a lieu de constater que les mécanismes légaux existants fonctionnent et permettent d'effectuer les corrections et ajustements nécessaires, permettant ainsi de garantir une bonne application des règles en matière d'aménagement du territoire et de protection de la nature et du paysage.

Au vu du catalogue important et divers des mesures et règles à disposition pour protéger un site en particulier, le Conseil d'Etat ne voit pas la nécessité d'ancrer la protection du lac de la Gruyère, de ses abords et de l'ensemble de ses rives dans la Constitution fribourgeoise. En effet, si l'article 73 al. 4 Cst. devait être adopté tel que proposé par les initiants, d'autres initiatives pourraient revendiquer la protection de nombreux sites naturels tout autant dignes de protection dans la Constitution, créant ainsi un outil de protection supplémentaire et parallèle qui n'est pas utile et qui engendrerait un risque de complexification et de confusion des procédures. Or, il y a lieu de rappeler que la Constitution constitue la loi suprême du canton de Fribourg et qu'elle est majoritairement composée de buts et de principes, lesquels sont ensuite concrétisés dans la législation correspondante.

En outre, contrairement au texte de l'initiative qui se veut extrêmement contraignant et sans marge de manœuvre, nous constatons, en contradiction avec le texte proposé, que la volonté des initiants n'est pas de figer définitivement le lac et ses abords par des mesures de protection rigides. Il ressort en effet clairement de leur site Internet qu'ils souhaitent que les règles essentielles du droit fédéral en matière d'aménagement du territoire s'appliquent pleinement mais avec discernement pour que des aménagements légers nécessaires au développement durable du lac demeurent possibles. Selon le comité d'initiative, celle-ci « *a surtout pour but de bannir l'artificialisation à grande échelle des rives et du lac par des projets hors proportion, générateurs de nuisance et d'atteinte au site. Les actuelles zones à bâtir ne seront pas touchées par l'initiative, ni l'usage raisonnable du lac et de ses rives, notamment par les sportifs, les pêcheurs et les amateurs de nature.* ». Or, les règles actuellement en vigueur, comme démontré, sont suffisantes et ont déjà permis de contrer le projet Goya Onda, tout en maintenant la possibilité d'envisager certains aménagements futurs, notamment en matière de mobilité douce. Le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire de garder cette souplesse et soutient les affirmations citées ci-dessus. Cependant et comme déjà mentionné, le texte constitutionnel proposé et sur lequel les citoyennes et citoyens devront se prononcer est univoque et sans marge de manœuvre contrairement aux affirmations du comité d'initiative. En effet, en principe, il ne permet pas d'exclure de l'objectif de protection les projets de petite importance et/ou les zones existantes.

Ainsi, pour les raisons qui précèdent, le Conseil d'Etat ne se rallie pas à l'initiative constitutionnelle « Pour la sauvegarde du lac de la Gruyère et de ses rives », laquelle est extrême alors même que le degré de protection existant est suffisant.

4 Absence de contre-projet

S'il ne se rallie pas à l'initiative, le Grand Conseil peut, dans le délai d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité, élaborer un contre-projet. Etant donné le degré de protection avéré et suffisant, les mécanismes législatifs déjà existants, ainsi que la nécessité de maintenir la possibilité d'envisager certains aménagements légers de mobilité, y compris douce, et d'accueil, le Conseil d'Etat estime inopportun de légiférer en la matière. C'est la raison pour laquelle aucun contre-projet n'est opposé à l'initiative.

Pour le cas où le Grand Conseil se rallierait à l'initiative, le Conseil d'Etat pourrait adopter des mesures comparables à ce qu'il a fait pour les réserves naturelles, notamment en adoptant le règlement correspondant, mais il n'est pas nécessaire d'adopter une loi au sens formel.

5 Vote sur l'initiative

La procédure ultérieure, pour une initiative constitutionnelle entièrement rédigée, est notamment régie par les articles 118 et 125 LEDP. Si le Grand Conseil décide, comme proposé dans le présent décret, de ne pas se rallier à l'initiative « Pour la sauvegarde du lac de la Gruyère et de ses rives » et qu'il n'élabore pas de contre-projet, la votation aura lieu dans le délai (d'ordre) d'un an dès la date d'adoption du décret constatant sa validité.

En application de l'article 118 al. 1 LEDP, *une initiative à laquelle le Grand Conseil s'est rallié ne peut plus être retirée*. L'article 118 al. 2 LEDP prévoit en revanche *qu'une initiative à laquelle le Grand Conseil ne s'est pas rallié peut être retirée au plus tard dans les trente jours dès la publication dans le Recueil officiel fribourgeois du décret soumettant l'initiative au peuple*. L'éventuel retrait doit, le cas échéant, être communiqué par les signataires autorisés en vertu de l'article 113 LEDP.

6 Conclusion

Le Grand Conseil est invité à ne pas se rallier à l'initiative constitutionnelle entièrement rédigée « Pour la sauvegarde du lac de la Gruyère et de ses rives », à ne pas lui opposer de contre-projet et à recommander au peuple de la rejeter.

Nous vous invitons à adopter le projet de décret ci-joint.