

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jérôme Christen – Un mur d'incompréhension à Bourg-en-Lavaux

Rappel de l'interpellation

Un mur de soutènement massif en plein périmètre de protection de Lavaux a failli se construire en catimini, rapporte 24 heures dans son édition de samedi. Etonnant, car selon la Loi cantonale sur l'aménagement du territoire (LATC), « aucun travail de construction ou de démolition, en surface ou en sous-sol, modifiant de façon sensible la configuration, l'apparence ou l'affectation d'un terrain ou d'un bâtiment, ne peut être exécuté avant d'avoir été autorisé. (...) les travaux de construction ou de démolition doivent être annoncés à la Municipalité. Ils ne peuvent commencer sans la décision de cette dernière. Dans un délai de trente jours, la municipalité décide si le projet de construction ou de démolition nécessite une autorisation ». D'autant plus étonnant dans une région protégée par la Loi sur le plan de protection de Lavaux (LLavaux).

C'est grâce à la vigilance de vigneron et à l'action de la commune de Bourg-en-Lavaux qu'a pu être mis le holà. « La Municipalité a saisi le Tribunal cantonal et forcé le canton à soumettre son projet de réfection à la population. Les cinq oppositions déposées début avril — une de la commune de Bourg-en-Lavaux, quatre des propriétaires des parcelles concernées — ont été levées, mais des modifications ont été apportées au projet.

L'affaire a commencé en novembre dernier, lorsque la division infrastructures de la Direction générale de la mobilité et des routes (DMGR) a organisé une séance d'information avec une vague présentation du projet — sans préciser qu'il ne serait pas mis à l'enquête publique—, puis a annoncé le début des travaux une semaine avant ceux-ci. C'est à ce moment-là que les vigneron concernés ont appelé la commune à la rescousse. Cette dernière a alors exigé une décision de non mise à l'enquête pour pouvoir la contester en justice. Le Tribunal cantonal a refusé d'accorder l'effet suspensif, mais la DGMR a quand même accepté de mettre à l'enquête « à titre exceptionnel ».

Pierre Bays, responsable de la DGMR, se justifie en expliquant que Règlement d'application de la Loi cantonale sur les routes (RLRou) indique que « les travaux d'adaptation et d'entretien sur le domaine public ne sont pas soumis à l'enquête publique », pour autant qu'il n'y ait pas d'expropriation et que l'ouvrage soit similaire.

Selon Jean Christophe Schwaab, municipal des Travaux et Infrastructures de Bourg-en-Lavaux : « dès le moment où l'on construit un mur beaucoup plus grand que le précédent, qui a un fort impact sur le paysage, on est au-delà du simple entretien. » Il ajoute que « le signal est assez mauvais pour tous ceux qui se donnent la peine de faire les choses dans les règles ». En outre, selon 24 heures, cette possibilité d'agir sans consulter la population semble réservée au canton — les lois communales et fédérales n'indiquent en tout cas pas cette exception.

Les oppositions ont permis de provoquer des rencontres et de modifier le projet cantonal notamment par la réalisation de rampes en lieu et place d'escaliers, pour tenir compte de l'évolution des pratiques des viticulteurs. L'un des vigneron opposants, Antoine Bovard, déplore qu'on ne prenne en compte « que l'urgence sans voir la globalité » d'un glissement de terrain connu depuis plus de vingt ans estimant que « c'est un emplâtre sur une jambe de bois ». La réponse de Pierre Bays est édifiante : « la responsabilité du canton est de protéger la route, pas tout le territoire. »

Dans ce contexte, nous posons les questions suivantes au Conseil d'État :

- 1. Comment le Conseil d'État justifie-t-il le fait que ses services pourtant toujours très orthodoxes dans l'application de la LATC vis-à-vis des communes se permettent de réaliser des travaux conséquents dans une zone aussi sensible que celle de Lavaux, patrimoine mondial de l'UNESCO, sans mise à l'enquête publique ?*
- 2. Quels enseignements tire-t-il pour l'avenir face à des cas similaires ?*
- 3. N'estime-t-il pas qu'une vision globale de l'aménagement en collaboration avec les propriétaires privés aurait-été plus judicieuse afin de trouver une solution pour le long terme ? Si oui, entend-il à l'avenir modifier sa pratique, si non pourquoi ?*
- 4. Comment le Conseil d'État justifie-t-il la construction de murs plus volumineux qui portent une atteinte esthétique évidente au paysage en raison de leur caractère massif, de leur teinte et d'une visibilité des ancrages pérenne, dans un secteur aussi sensible que Lavaux, régi par la Loi sur le plan de protection de Lavaux ? Une solution moins envahissante ou du moins plus esthétique n'aurait-elle pas été possible ?*
- 5. La commission consultative de Lavaux a-t-elle été sollicitée en amont du projet et, si oui, qu'a-t-il été fait de son avis ?*

Ne souhaite pas développer

*(Signé) Jérôme Christen
et 2 cosignataires*

Réponse du Conseil d'Etat

1. PREAMBULE

Le Conseil d'Etat est particulièrement attentif à préserver les sites d'exception du Canton de Vaud, dans le respect des bases légales cantonales et fédérales. Cet engagement fait partie du programme de législature, par la mesure 1.13 qui indique que le Conseil d'Etat prévoit de « Gérer de manière durable les ressources naturelles, minérales et forestières du canton, en particulier la biodiversité, et en maintenant l'attractivité et la qualité du paysage naturel ». En outre, l'agenda 2030 lié au développement durable, intègre l'objectif 3 intitulé « Préservation de l'environnement et utilisation efficace des ressources naturelles ». Il s'agit de veiller à la préservation, la valorisation et l'utilisation efficace des ressources naturelles, qu'il s'agisse de l'eau, de l'air, du sol, des forêts, des paysages ou de la biodiversité.

Les travaux d'entretien et de sécurisation des infrastructures de transport comme les routes ne font pas exception.

En ce qui concerne Lavaux, plusieurs interventions ont été réalisées récemment avec succès, tant au niveau de l'assainissement des ouvrages que de l'intégration paysagère. On pourrait citer en exemple l'estacade d'Epeses sur la RC 763, qui a été réalisée selon le même principe que le mur en Calamin, à savoir avec un parement de type « pietra rasa ».

Pour chacune de ces interventions, et indépendamment de la nécessité de mettre le projet à l'enquête publique, la DGMR collabore étroitement avec les communes territoriales, la Commission consultative de Lavaux et les riverains concernés.

Afin de préciser les éléments relatés dans l'article cité par le Député Christen concernant le mur en Calamin, il convient de rappeler les faits suivants :

- Les plans du projet ont été transmis à la Commune de Bourg-en-Lavaux par courrier le 29 août 2018, soit près de six mois avant le début des travaux.
- La Commission consultative de Lavaux (ci-après CCL), a examiné le projet sur la base des plans détaillés et des photos-montages fournis par la DGMR dans ses séances des 23 novembre 2018 et 14 décembre 2018.
- Les contacts avec les riverains et les services techniques de la Commune de Bourg-en-Lavaux ont été pris dès novembre 2018. Plusieurs rencontres supplémentaires ont eu lieu en février et mars 2019. Elles ont permis, préalablement à l'enquête publique, d'effectuer des ajustements au projet initial, notamment la rampe d'accès aux parcelles situées à l'amont de la route cantonale.

Le projet a été mis à l'enquête publique du 8 mars au 8 avril 2019. Cinq oppositions ont été déposées. Elles ont été levées par décision de la Cheffe du Département des infrastructures et des ressources humaines le 29 avril 2019. Aucun recours n'a été déposé contre cette décision.

Contrairement à ce qu'affirme le Député Christen dans son interpellation, aucune modification n'a été apportée au projet par rapport à sa version mise à l'enquête publique. Tous les ajustements ont été élaborés avant la mise à l'enquête publique et y sont intégrés.

Enfin, le Conseil d'Etat est satisfait de constater que l'Office fédéral de la culture, dans son courrier du 27 juin 2019 concernant le mur en Calamin, « relève l'attention portée à l'intégration paysagère des nouveaux aménagements, les porteurs du projet s'étant à juste titre appuyés sur les recommandations du guide paysage de Lavaux ». Quatre recommandations portant sur l'amélioration de l'esthétique du mur complètent ce courrier et ont été analysées. Cela concerne : la hauteur du mur, le nombre et l'emplacement des niches d'ancrage, leur occultation et enfin, la mise en place du garde-corps devant couronner le mur. Ces quatre points avaient déjà été considérés par la DGMR lors de l'élaboration du projet. Suite à la consultation de la division Monuments et sites de la Direction générale des immeubles et du patrimoine, l'OFC a été informé quant au suivi de ses prescriptions et ce, dans le respect des normes et contraintes techniques nécessaires à la sécurisation du glissement en vue d'optimiser l'intégration paysagère de ce mur à Lavaux.

2. REPONSES AUX QUESTIONS

1. Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il le fait que ses services pourtant toujours très orthodoxes dans l'application de la LATC vis-à-vis des communes se permettent de réaliser des travaux conséquents dans une zone aussi sensible que celle de Lavaux, patrimoine mondial de l'UNESCO, sans mise à l'enquête publique ?

L'objectif du projet de réfection du mur de soutènement est de sécuriser la route cantonale RC 780-B-P ce qui bénéficiera également aux CFF (ligne du Simplon) en raison du glissement important à l'amont de ces deux infrastructures. En effet, le mur de soutènement à l'amont de la route présente des défaillances en de nombreux endroits et la chaussée se déforme rapidement et de manière marquée. Afin de garantir la sécurité de la circulation, les travaux nécessaires doivent être entrepris dans les plus brefs délais.

Les travaux d'adaptation et d'entretien sur le domaine public ne sont pas soumis à l'enquête publique (article 3 al. 2 du Règlement d'application de la loi du 10 décembre 1991 sur les routes, ci-après : LRou, RSV n° 725.01.1). En outre, l'article 24 de la loi sur les routes (RSV n° 725.01) prévoit que « *lorsque la sécurité de la circulation sur une route cantonale ou communale n'est plus assurée, notamment lorsqu'elle est menacée par un phénomène naturel, l'autorité cantonale peut intervenir immédiatement pour remédier au danger* ». Pour ces motifs, la DGMR a donc pris la décision de ne pas mettre à l'enquête publique les travaux envisagés. Le 18 février 2019, la Commune de Bourg-en-Lavaux a recouru à l'encontre de cette décision auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (ci-après : CDAP). La CDAP a reconnu d'emblée le caractère urgent de la situation et a immédiatement levé l'effet suspensif assorti au recours. Cette décision confirme d'autant plus clairement la nécessité d'agir sans délai selon les prescriptions de l'article 24 précité.

Pourtant, nonobstant ces considérations et à la suite de la demande expresse de la Commune, la DGMR a malgré tout accepté d'organiser une mise à l'enquête publique rétroactive pour ces travaux selon la procédure de l'article 13 al. 4 LRou afin de permettre aux riverains concernés de faire valoir leurs éventuels griefs. Lors de l'audience qui s'est tenue le 4 mars 2019 devant la CDAP, la commune a indiqué qu'elle entendait retirer son recours aussitôt que la procédure d'enquête aurait été lancée, ce qu'elle a fait le 15 mars 2019.

Dès lors, suite au consensus trouvé entre la DGMR et la Commune, le Conseil d'Etat considère avoir agi en conformité avec les bases légales, tout en permettant à chacun d'exprimer formellement ses griefs puisque le projet a été mis à l'enquête publique.

2. Quels enseignements tire-t-il pour l'avenir face à des cas similaires ?

Le Conseil d'Etat continuera de respecter les bases légales, tout en développant les projets en collaboration avec les communes territoriales, la Commission consultative de Lavaux, les riverains et les exploitants concernés.

3. N'estime-t-il pas qu'une vision globale de l'aménagement en collaboration avec les propriétaires privés aurait-été plus judicieuse afin de trouver une solution pour le long terme ? Si oui, entend-il à l'avenir modifier sa pratique, si non pourquoi ?

A travers la réalisation de ce projet, la DGMR assume la responsabilité qui lui incombe. En effet, en tant qu'exploitante de la RC 780, elle se doit de prendre les mesures préventives pour protéger les usagers de la route contre les dangers naturels, conformément à l'article 41 al. 1^{er} de la loi forestière vaudoise du 8 mai 2012 (RSV n° 921.01). Son obligation d'agir découle également de l'article 24 LRou cité plus haut. Bien que destinés à la protection immédiate de la route, les ouvrages construits auront également pour vocation de servir leur environnement proche, notamment les parcelles de vignes à l'amont. Ils auront pour fonction de limiter les effets du glissement dans un périmètre plus large que la route.

Le rôle, ainsi que la mission de la DGMR pour assainir un danger naturel se limite à la route, seul objet de sa compétence. Cependant et en vertu de l'article 40 de la loi forestière vaudoise, la commune peut entreprendre en tout temps une réflexion sur un assainissement plus global.

4. Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il la construction de murs plus volumineux qui portent une atteinte esthétique évidente au paysage en raison de leur caractère massif, de leur teinte et d'une visibilité des ancrages pérenne, dans un secteur aussi sensible que Lavaux, régi par la Loi sur le plan de protection de Lavaux ? Une solution moins envahissante ou du moins plus esthétique n'aurait-elle pas été possible ?

Les travaux prévus ont été déterminés sur la base d'études géologiques et géotechniques approfondies, réalisées par des experts internes et externes à l'ACV, et s'appuyant sur une modélisation du glissement.

Le choix constructif, issu d'une analyse complète de variantes qui prend en compte non seulement la topographie du site mais également sa géologie, s'est porté sur un mur avec des tirants d'ancrages précontraints permanents. Cette solution est considérée comme la plus efficace avec les techniques et normes actuelles, et le meilleur compromis entre sécurisation de la route, préservation de l'exploitation viticole et intégration paysagère.

Les têtes d'ancrage doivent être contrôlées régulièrement pour vérifier l'état et l'efficacité des tirants fichés dans la roche. Dès lors, elles doivent rester accessibles.

En outre, si le nouveau mur sera indéniablement plus grand que le patchwork d'ouvrages existants très endommagés, son intégration paysagère sera améliorée par la mise en place d'un parement en pierres naturelles de type « pietra rasa », par ailleurs déjà visibles dans de nombreux secteurs de Lavaux.

5. La commission consultative de Lavaux a-t-elle été sollicitée en amont du projet et, si oui, qu'a-t-il été fait de son avis ?

La Commission consultative de Lavaux a évalué le projet lors de ses séances des 23 novembre et 12 décembre 2018. Plusieurs échanges ont suivi et ont permis d'améliorer l'intégration paysagère du projet. L'avis de la CCL a donc été pris en compte, tout en planifiant une construction à même de remplir sa fonction, à savoir sécuriser la RC 780 ainsi que les voies CFF à l'aval.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 11 septembre 2019.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean