

VD_OMNI AC.1998.0214 vom 30. Juni 1999

VD Tribunal cantonal, 1999-06-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.1998.0214

FR: VD_OMNI AC.1998.0214 du 30 juin 1999

IT: VD_OMNI AC.1998.0214 del 30 giugno 1999

Regeste

COMMUNE DE LAUSANNE c/DINF/SMH | S'agissant de travaux intervenant dans une région archéologique, les MH peuvent exiger que le maître de l'ouvrage procède au préalable à une intervention de sauvetage, sous la direction d'un archéologue, rémunéré par lui.

Erwägungen

E. 38

ss du règlement d'application de cette loi (ci-après : RPNMS). On peut néanmoins relever d'emblée que l'art. 73 LPNMS reprend, en le paraphrasant, la teneur de l'art. 724 al. 2 CC; de surcroît, l'art. 68 LPNMS étend le régime de la disposition de droit fédéral précitée aux cas de découvertes fortuites portant, non plus sur des objets mobiliers, mais sur des objets immobiliers (les art. 69 et 70 LPNMS concernent d'ailleurs cette dernière hypothèse). Pour le surplus, l'art. 67 LPNMS donne au département compétence pour déterminer les régions archéologiques dans lesquelles tous travaux dans le sol ou sous les eaux doivent faire l'objet d'une autorisation. Ce dispositif est encore complété par l'art. 72 LPNMS qui soumet à autorisation de la même autorité les fouilles archéologiques. Sur un plan systématique, il faut relever que ces deux dernières dispositions confèrent au département des compétences spécifiques dans le domaine de l'archéologie; elles s'ajoutent aux mesures ordinaires que sont l'inventaire, respectivement le classement, applicables à l'ensemble des monuments historiques et des antiquités (v. le titre des chapitres IV, V et VI de la LPNMS). Comme le relève au demeurant la recourante, la délimitation de régions archéologiques, au sens de l'art. 67 LPNMS, s'apparente dans une certaine mesure à l'inventaire; comme ce dernier, elle présente en effet le caractère d'une mesure de nature préventive (v. d'ailleurs dans ce sens Nathalie Tissot, Protection juridique des vestiges archéologiques, thèse Neuchâtel 1991, p. 167 ss). Toutefois, compte tenu des spécificités des richesses archéologiques, les mesures fondées sur l'art. 67 LPNMS sont pratiquement les seules utilisées sur le plan préventif, à l'exclusion de l'inventaire. c) Plus concrètement, lorsque le département est saisi d'une demande fondée sur l'art. 67 LPNMS, relative à des travaux envisagés dans une région archéologique, il peut, dans un premier temps, procéder ou faire procéder à des sondages préalables (art. 38 al. 3, 3ème phrase RPNMS); une fois ceux-ci analysés, il est alors en mesure d'apprécier l'atteinte que les travaux pourraient porter au site archéologique et d'arrêter les mesures à prendre. Celles-ci sont ainsi fixées dans l'autorisation spéciale; cette dernière précise notamment les modalités de l'intervention de sauvetage (à savoir des fouilles) et les dispositions à prendre pour ménager les vestiges archéologiques lors de l'exécution du projet (al. 4). Parmi ces modalités figurent celles découlant de l'art. 40 RPNMS; selon ce dernier, l'autorisation d'entreprendre une fouille archéologique n'est en principe accordée qu'à des personnes ou institutions dont les compétences sont reconnues

(al. 1), soit concrètement moyennant l'intervention d'un archéologue. d) En l'occurrence, la recourante s'en prend essentiellement à la clause de la décision du 5 novembre 1998 selon laquelle il lui appartiendrait de mandater à ses frais un archéologue chargé de superviser les travaux. Tel apparaît bien être le sens de ses conclusions; la réplique du 1er avril 1999 le confirme d'ailleurs, celle-ci précisant que " la recourante a admis de prendre à sa charge les fouilles de sauvetage " (cette notion recouvre celle d'intervention de sauvetage de l'art. 38 al. 4 RPNMS, qui constitue un cas, sans doute parmi d'autres, de fouilles archéologiques au sens de l'art. 40 du même règlement). En substance, la recourante fait valoir que la charge qui lui est imposée à cet égard par la décision attaquée est dépourvue de base légale suffisante. 2.

Dans le cas d'espèce, la SMH, face à la demande que lui a présentée la Ville de Lausanne, a considéré qu'il n'était pas nécessaire, avant de statuer, de procéder à des sondages préalables, car elle disposait de données suffisantes, que ce soit sur la base d'anciens cadastres ou des éléments recueillis lors de travaux précédents réalisés en 1989-1990. Elle a également jugé que les vestiges susceptibles d'être découverts à l'occasion des travaux ne devraient pas présenter, en principe en tout cas, un intérêt suffisant pour exiger leur conservation. Elle s'est donc rabattue sur des exigences plus modestes consistant à imposer une intervention de sauvetage, au sens de l'art. 38 al. 4 RPNMS; celle-ci doit être de surcroît placée sous la surveillance d'un archéologue engagé par la Commune de Lausanne et rémunéré par elle. a) On peut admettre avec la recourante que les art. 67 et 72 LPNMS ne comportent guère de précisions sur la question ici débattue. L'art. 67 LPNMS instaure en effet un régime d'autorisation, sans préciser les conditions matérielles de son octroi; elle n'indique pas explicitement qu'elle peut déboucher sur des conditions telle que l'exigence d'une intervention de sauvetage, ni que cette dernière sera alors régie par l'art. 72 LPNMS. On ne saurait toutefois en conclure que la condition ici litigieuse est dépourvue de base légale suffisante. Au demeurant, l'objectif visé par l'art. 67 LPNMS apparaît tout de même clairement (pour parvenir à ce constat, on peut d'ailleurs s'inspirer d'autres règles de protection tels les art. 4 et 46 LPNMS); il s'agit en effet de préserver, dans toute la mesure du possible, les vestiges archéologiques intéressants des atteintes que pourraient leur porter des travaux, subsidiairement, notamment s'il en découle une contrainte trop importante pour le propriétaire du fonds au vu de l'intérêt qu'il présente, de prendre les mesures permettant de sauvegarder l'intérêt scientifique de tels sites archéologiques (dans ce sens, v. JAAC 1989.25, spéc. p. 169). Au demeurant, le mécanisme de ce dispositif légal est similaire à celui mis en place par le droit fédéral en matière de protection des biotopes (v. à ce sujet art. 18 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1er juillet 1966 - ci-après : LPN - et 14 al. 5 de l'ordonnance d'application de cette loi - ci-après : OPN). En d'autres termes, l'art. 67 LPNMS prévoit bien un régime d'autorisation à proprement parler; il se distingue du régime ordinaire des biens inventoriés, pour lesquels l'art. 17 LPNMS prévoit que le département a le choix d'accepter les travaux (c'est vraisemblablement de manière impropre que cette disposition parle d'autoriser ceux-ci) ou d'engager une procédure de classement. Alors que la question est douteuse dans le cadre de l'art. 17 LPNMS, l'art. 67 LPNMS au contraire permet clairement au département d'accorder l'autorisation requise moyennant le respect de certaines conditions ou en imposant des charges au requérant. b) Selon l'art. 38 al. 4 RPNMS, l'autorisation spéciale précise les délais nécessaires, les modalités de l'intervention de sauvetage ou les mesures à prendre pour ménager les vestiges archéologiques lors de l'exécution du projet. Force est ainsi de se demander si les conditions que prévoit l'art. 38 RPNMS s'inscrivent de manière raisonnable dans le but poursuivi par l'art. 67 LPNMS, à défaut de quoi il faudrait

constater qu'elles ne reposent pas sur une base légale suffisante (sur cette problématique, v. Pierre Moor, Droit administratif II 47 ss, spéc. 49 s.). En matière de régions archéologiques, dans la mesure où le département renonce à la conservation des vestiges, il apparaît que le seul moyen d'atteindre un objectif - subsidiaire - de nature scientifique est de procéder à des fouilles de sauvetage. Ainsi, une telle charge apparaît très clairement comme dans un rapport pertinent avec la compétence exercée par l'autorité intimée. c) Ce résultat provisoire ne résout pas encore la question ici litigieuse. En effet, si l'exigence d'une intervention de sauvetage apparaît comme justifiée, cela ne démontre pas encore le bien-fondé de la solution consistant à mettre les frais qui en découlent à la charge du maître de l'ouvrage. L'art. 38 al. 4 RPNMS, interprété selon les règles usuelles, peut cependant être compris en ce sens que l'intervention de sauvetage incombe bien au maître de l'ouvrage, qui doit en assumer les frais (on comprendrait mal que l'autorisation spéciale précise les modalités de ces fouilles, si elles incombaient à la SMH). Cette solution n'est au surplus nullement exorbitante. Il appartient par exemple au constructeur d'assumer les frais d'une expertise exigée sur la base de l'art. 89 LATC; il en va de même s'agissant des frais liés à l'élaboration d'un rapport d'impact (art. 9 al. 3 LPE; on observe au demeurant que, lorsqu'un projet est soumis à une étude d'impact, celle-ci doit porter également sur les aspects de protection de la nature, des monuments et des sites : art. 3 al. 1 OEIE). L'art. 14 al. 5 OPN, déjà cité pose lui aussi le principe que l'auteur ou le responsable d'une atteinte d'ordre technique à un biotope, liée à un projet de construction par exemple, doit prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde de cet objet ou, à défaut, en assurer la compensation écologique, cela à ses frais. Le tribunal considère que la même solution doit prévaloir également en matière de protection des vestiges archéologiques, cela sans faire appel à proprement parler au principe "pollueur-payeur", invoqué par le département. Il en découle dès lors que c'est à bon droit que la décision attaquée retient, en application de l'art. 38 al. 4 RPNMS, que les frais de l'intervention de sauvetage incombent au maître de l'ouvrage, soit en l'occurrence à la Commune de Lausanne. d) Au demeurant, cette dernière ne le conteste pas ou, tout au moins, elle ne prend pas de conclusions tendant à ce qu'elle soit déchargée de ces frais. Elle demande seulement à être libérée de l'obligation de mandater un archéologue responsable. Or, les interventions de sauvetage, au sens de l'art. 38 al. 4 RPNMS, doivent être considérés comme des fouilles archéologiques au sens de l'art. 40 du même règlement, lequel exige précisément que de telles fouilles soient placées sous la supervision d'un mandataire qualifié, soit ici d'un archéologue. Cette exigence apparaît au demeurant comme parfaitement raisonnable, au même titre que l'art. 106 LATC qui prévoit que les plans doivent être signés par un architecte; l'art. 89 LATC postule aussi que les expertises demandées soient le fait de spécialistes (dans le même sens, v. ATF publié in DEP 1998, 538 spéc. cons. 4c) et l'art. 124 LATC permet enfin à la municipalité d'exiger que la direction des travaux soit assumée par un mandataire professionnellement qualifié. Enfin, il découle logiquement de ce qui précède que la rémunération de l'archéologue mandaté, qui n'est qu'un poste parmi d'autres de l'ensemble des frais de ces fouilles, soit également assumée par le maître de l'ouvrage. 3. Les considérations qui précèdent conduisent dès lors le tribunal à rejeter le recours et à confirmer la décision attaquée. Il n'y a au demeurant pas lieu d'allouer des dépens à l'Etat de Vaud, qui en a demandé; on doit retenir en effet que ce dernier dispose tout à la fois de spécialistes et de conseillers juridiques à même de défendre la position de l'autorité intimée devant le Tribunal administratif, sans que le recours à un mandataire extérieur apparaisse comme nécessaire. Pour le surplus, les frais de la cause seront mis à la charge de la recourante (art. 55 LJPA).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.