

VD_OMNI AC.2018.0392 vom 5. November 2019

VD Tribunal cantonal, 2019-11-05, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_AC.2018.0392

FR: VD_OMNI AC.2018.0392 du 5 novembre 2019

IT: VD_OMNI AC.2018.0392 del 5 novembre 2019

Regeste

A. _____/Département des finances et des relations extérieures, Municipalité d'Avenches, Direction générale des immeubles et du patrimoine | Projet de construction sur une parcelle constructible située hors zone archéologique mais pour laquelle des sondages préalables exigés par le SIPAL dans la synthèse CAMAC et non contestés par la constructrice ont indiqué la présence de vestiges archéologiques. Première décision mettant à la charge de la constructrice les frais des fouilles de sauvetage. Recours admis par la CDAP, qui a réduit sa participation à 50% des frais liés aux fouilles archéologiques, le solde étant à la charge de l'Etat. Nouvelle décision répartissant les frais, chiffrés sur la base de devis: - irrecevabilité du recours en tant que la recourante reprend les mêmes griefs que ceux développés dans la précédente procédure de recours (consid. 2); - rejet du grief s'en prenant au devis des travaux de fouilles: s'agissant d'un devis, un montant final plus bas profiterait aussi à la recourante, qui ne doit dans tous les cas s'acquitter que de la moitié des frais liés aux fouilles archéologiques (consid. 4); - le devis relatif aux travaux de "terrassement pour fouilles archéologiques" n'est pas suffisamment clair pour déterminer si l'autorité intimée s'est conformée aux instructions telles que figurant dans le premier arrêt de la CDAP, étant encore précisé que l'Etat ne pourra pas, comme il l'a indiqué dans la décision, limiter sa participation financière à un montant maximum pour les surcoûts occasionnés par la présence de vestiges dans le terrain, mais doit prendre en charge la moitié des frais effectifs liés aux opérations archéologiques (consid. 5). Recours admis dans la mesure de sa recevabilité. Recours au Tribunal fédéral admis (1C_632/2019 du 18 septembre 2020).

Erwägungen

E. 1

Déposé en temps utile contre la décision du chef du DFIRE du 1^{er} octobre 2018 par une personne ayant manifestement qualité pour agir, le présent recours – qui remplit au surplus toutes les conditions de forme – est recevable.

E. 2

p. 242; TF 2C_217/2015 du 29 décembre 2015 consid. 2.1; 2C_568/2007 & 2C_734/2007 du 2 mai 2008 consid. 6.1). Dans cette mesure, la portée d'un arrêt de renvoi diffère quelque peu des arrêts ordinaires, dès lors que l'autorité de la chose jugée, pour ceux-ci, ne s'attache qu'au dispositif. Les considérants de l'arrêt de renvoi lient non seulement l'autorité de renvoi, mais aussi les parties et l'autorité de recours elle-même, qui ne saurait revenir sur sa décision à l'occasion d'un recours subséquent (v. par analogie ATF 125 III 421 consid. 2a p. 423; 443 consid. 3a p. 446; 120 V 233 consid. 1a; 113 V 159), ce même dans le cas où le dispositif de l'arrêt de renvoi ne se réfère pas de façon expresse aux considérants (cf. Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Berne 1990

, vol. I, ad art. 38 n° 4.2., pp. 327-328, vol. II, ad art. 66, n° 1.3, p. 596 et ss et les références citées). Tel est le cas même si, entre-temps, l'autorité de recours a modifié sa jurisprudence; à défaut, cela conduirait à une révision en droit - ce qui n'est pas admissible - d'un arrêt de renvoi définitif (ibid., n° 1.3.3, p. 599, références citées). Le même arrêt peut également contenir des indications contraignantes au sujet d'éventuels compléments d'instruction à effectuer par l'autorité intimée et constitue dans cette mesure une décision incidente, de nature procédurale (v. sur ce point, Pierre Moor/Etienne Poltier, Droit administratif, vol. II, 3 ème éd., Berne 2011, n° 2.2.4.2; v. arrêt AC.2001.0200, consid. 1a). Quoiqu'il en soit, le fait, pour l'autorité de recours, d'être ainsi liée par le dispositif et les motifs de son arrêt de renvoi implique dès lors qu'elle ne peut plus revenir sur les points déjà résolus par ce dernier. Elle doit cependant vérifier si la décision querellée est conforme aux instructions qu'elle y avait énoncées (arrêts FI.2013.0011 du 23 mai 2013; FI.2007.0001 du 14 novembre 2007; FI.1998.0101 du 15 mars 1999). En l'espèce, il convient de contrôler si l'autorité intimée s'est conformée aux instructions telles que figurant au considérant 3d) de l'arrêt précité du 28 mai 2018.

E. 3

Il y a donc lieu d'examiner uniquement les griefs soulevés à l'encontre de la décision du DFIRE du 1^{er} octobre 2018, qui est ainsi libellée : "A. _____ - Projet « B. _____ » à Avenches - Fouilles archéologiques – DECISION Je me réfère au dossier susmentionné et fais suite à mon courrier du 23 août 2018. Pour rappel, les coûts de l'opération sont désormais chiffrés comme suit : Fouilles CHF 514'800.-
Postfouilles et analyses CHF 155'400.- Frais de terrassement CHF 650'000.- Il ressort de l'arrêt du Tribunal cantonal du 28 mai 2018 qu'une répartition des frais de fouille proprement dite (y compris les frais de machines de chantier et d'infrastructures en relation avec l'excavation des vestiges) par moitié (50%), entre l'Etat et votre mandante, semble adéquate. En ce qui concerne les frais de terrassement, il me paraît important de vous informer que la somme de CHF 650'000.- résulte d'un devis estimatif de l'entreprise G. _____ pour le dégagement fin des vestiges. Il n'est pas exclu que l'entreprise de terrassement que vous mandaterez pour réaliser votre projet de construction puisse effectuer ce travail pour une somme inférieure à CHF 650'000.-. Nous attirons par ailleurs votre attention sur le fait que les terrassements à effectuer sont de toute manière indispensable au chantier de construction planifié par votre cliente, de sorte qu'en principe il n'y aurait pas lieu de les prendre en considération. Cela étant et à bien plaisir; le Conseil d'Etat accepte d'entrer en matière sur une participation du Canton à ces frais de terrassement, s'agissant de la plus-value imposée par le décapage fin des vestiges. Enfin, il sied de préciser qu'une prise en charge de plus de 50% des frais de terrassement contraindrait l'Etat à procéder à un appel d'offres au sens de la législation sur les marchés publics. Par conséquent, dans le cas d'espèce, l'Etat prend à sa charge 20% de l'estimation de G. _____, au titre de la plus-value effective des frais de terrassement, mais au maximum CHF 130'000.-. Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat, dans sa séance du 26 septembre 2018, a décidé de répartir les coûts des opérations archéologiques de la manière suivante : Frais à la charge du Canton : Fouilles : 50% de CHF 514'800.- CHF 257'400.-
Postfouilles et analyse : CHF 155'400.- Frais de terrassement : 20% de l'estimation G. _____, mais au maximum CHF 130'000.- Total : CHF 542'800.- Il est précisé que le montant de CHF 542'800.- est la participation maximale de l'Etat et qu'aucune subvention supplémentaire ne sera versée. Frais à la charge de A. _____ : Fouilles : 50% de CHF 514'800.- CHF 257'400.-

Frais de terrassement : 80% du coût total, soit selon budget de G. _____ CHF 520'000.-
Total : CHF 777'400.- Modalités de la prise en charge financière Les frais de fouilles archéologiques seront avancés par l'Etat de Vaud. Une facture relative à la prise en charge de A. _____ (soit 50% des frais de fouilles) sera adressée semestriellement à votre mandante, avec un délai de paiement. L'Etat de Vaud se réserve la possibilité de modifier les présentes modalités en cas de non-paiement et d'arrêter, cas échéant, immédiatement le chantier archéologique. La prise en charge par l'Etat des frais de terrassement sera versée à votre mandante sur le compte bancaire de son choix à la fin des travaux, à réception des factures qui attestent de leur coût effectif et après confirmation que les factures ont bien été acquittées. A cette fin, je vous remercie de m'indiquer les coordonnées bancaires du compte sur lequel le montant y relatif devra être crédité (..)" .

E. 4

La recourante s'en prend tout d'abord aux frais de fouilles préventives devisées à 514'800 fr., dont 50% seraient mis à sa charge (257'400 fr.), selon le devis établi le 13 juillet 2018 par AVENTUCUM. La recourante ne remet pas en cause la répartition par moitié de ces frais de fouilles préventives. Mais elle soutient que les coûts devisés seraient trop élevés. Il est vrai que ces coûts ont passé de 292'198 fr. (état au 22 septembre 2016) à 514'800 francs. L'autorité intimée explique cette forte augmentation par les salaires revus à la hausse compte tenu d'une nouvelle classification du personnel auxiliaire par le Service du personnel de l'Etat de Vaud. Il n'est pas besoin d'examiner plus avant si ces coûts sont surestimés, car cela ne porte pas à conséquence. En effet, si, au final, le prix des travaux de fouilles préventives devait être plus bas, la recourante en profiterait aussi, car elle ne devrait s'acquitter que de la moitié des coûts totaux effectifs. Quoi qu'il en soit, si la recourante estime que les frais de fouilles (chiffrés à 514'800 fr) sont trop élevés, il lui incombe de demander un devis à une autre entreprise spécialisée dans le domaine des fouilles archéologiques et de le soumettre pour approbation à la DGIP. Cela dit, il est regrettable que la recourante n'ait pas réagi au moment où l'autorité intimée lui a transmis le devis de 514'800 fr. (15 août 2018) ou le projet de décision (23 août 2018), mais a attendu la notification décision attaquée pour faire valoir ses griefs dans le cadre du présent recours. En présentant un devis actualisé et détaillé pour des frais de fouilles, l'autorité intimée s'est conformée aux instructions telles que figurant au consid. 3d de l'arrêt précité du 28 mai 2018.

E. 5

La recourante critique également le devis établi par G. _____ le 19 juillet 2018 relatif aux travaux de "terrassement pour fouilles archéologiques", tout en admettant que les coûts du terrassement inhérent au projet de construction sont à sa charge. Si elle ne conteste pas le principe même de la clef de répartition des frais de terrassement (20% à la charge de l'Etat et 80% à sa charge), la recourante prétend cependant que le devis établi par G. _____ estimant à 650'000 fr. les travaux de terrassement pour fouille archéologique serait largement sous-évalué, car cette société aurait basé ses calculs notamment sur une profondeur des fouilles de 1,15 m au lieu de 1,90 mètres, ce qui aurait une incidence sur le coût du décapage à la pelle mécanique et sur le prix de l'évacuation de la terre. De plus, c'est à tort que les frais liés notamment à la rétention d'eau et à la sécurisation des parois de chantier n'auraient pas été pris en compte dans le devis. Là encore, si la recourante est d'avis que l'estimation des coûts effectuée par l'entreprise G. _____ est trop basse, elle a la

possibilité de demander une autre offre à une entreprise de son choix et de la soumettre pour approbation au DGIP. Il est regrettable que la recourante n'ait pas réagi au moment où l'autorité intimée lui a communiqué le devis et projet de décision, mais ait attendu la notification de la décision attaquée pour émettre ses critiques dans le cadre du présent recours. Cela dit, il est vrai que le devis du 19 juillet 2018 qui chiffre à 650'000 fr. les travaux de terrassement pour fouilles archéologiques n'est pas clair, car il ne permet pas de distinguer précisément entre les coûts des travaux de terrassement qui doivent être pris entièrement en charge par la recourante et les surcoûts de ces travaux résultant de la présence des vestiges dans le terrain concerné. Pour plus de clarté, il serait indiqué que la même entreprise – qui sera choisie d'un commun accord entre les parties – présente un devis détaillé pour des travaux de terrassement (comme s'il n'y avait pas de vestiges archéologiques) et un devis pour les travaux de terrassement tenant compte de la présence de vestiges dans le terrain, la différence entre ces deux prix représentant les surcoûts résultant des opérations archéologiques qui devront être mis par moitié à la charge de la recourante et de l'Etat. Autrement dit, un devis pour apprécier la répartition des coûts des travaux entre les parties devra mentionner de manière détaillée tous les postes des travaux supplémentaires dus à la présence des vestiges archéologiques (décapage fin et l'évacuation de terre, installation d'infrastructures diverses, machines, évacuation, pistes de chantier et, si besoin, frais liés notamment à la rétention d'eau et à la sécurisation des parois etc.). A noter que l'Etat ne pourra pas limiter sa participation financière à un montant maximum pour les surcoûts occasionnés par la présence de vestiges dans le terrain, mais doit prendre en charge la moitié de la totalité des frais effectifs liés aux opérations archéologiques, d'autant qu'il n'entend verser aucune subvention au sens de l'art. 56 LPNMS. Dans la mesure où le devis de G. _____ qui n'est pas suffisamment clair pour permettre à la cour de céans de vérifier si l'autorité intimée s'est entièrement conformée aux instructions telles que figurant au considérant 3d) de l'arrêt précité du 28 mai 2018, il convient d'admettre le recours sur ce point. La règle de principe sur la répartition des coûts fixée par la Cour de céans dans le considérant 3d) précité vise les travaux effectifs qui seront réalisés et est applicable à la fin de ceux-ci. Elle est la suivante: hormis les frais de postfouilles et d'analyse qui seront entièrement supportés par l'Etat, tous les autres surcoûts résultant des opérations archéologiques doivent être partagés par moitié entre l'Etat et la recourante, étant précisé que le coût des travaux de terrassement qui auraient dû être entrepris de toute manière par la recourante (indépendamment de la présence des vestiges archéologiques) est à la charge exclusive de celle-ci.

E. 6

Vu ce qui précède, le recours doit être admis dans la mesure où il est recevable, la décision étant annulée au sens des considérants. Agissant dans le cadre de l'exécution de tâches d'intérêt public, l'autorité intimée n'a pas à supporter un émolument judiciaire (art. 52 et 99 LPA-VD). Compte tenu des circonstances particulières du cas et, notamment du fait que la recourante n'a pas daigné se déterminer sur les devis et sur le projet de décision qui lui avaient été soumis avant le prononcé de la décision attaquée, il se justifie de ne pas allouer de dépens (art. 49, al. 1, 55 et 99 LPA-VD).