

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF  
DE GRENOBLE**

**N°1702351**

---

COMMUNE DE VIENNE

---

Mme Emilie Barriol  
Rapporteur

---

Mme Alexandra Bedelet  
Rapporteur public

---

Audience du 25 juin 2019  
Lecture du 9 juillet 2019

---

41-03  
C

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Le tribunal administratif de Grenoble

(5<sup>ème</sup> chambre)

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 21 avril 2017 et le 25 octobre 2018, la commune de Vienne représentée par Me Lonqueue, demande au tribunal :

1°) d'annuler l'arrêté du préfet de la région Auvergne Rhône-Alpes n° 2016-1306 du 15 décembre 2016 portant prescription de fouilles archéologiques, ensemble la décision implicite de rejet de son recours gracieux ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat une somme de 3 500 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- le signataire de l'acte est incompétent ;
- l'arrêté est entaché d'une erreur de droit en ce qu'il méconnaît les dispositions des articles L. 522-1 et L. 523-9 du code du patrimoine ; les prescriptions de fouilles sont disproportionnées et exorbitantes ;
- l'arrêté est entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Par des mémoires en défense enregistrés le 26 juillet 2017 et le 29 janvier 2019, le préfet de la région Auvergne Rhône-Alpes conclut au rejet de la requête.

Il fait valoir que les moyens de la requête ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code du patrimoine ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Barriol ;
- les conclusions de Mme Bedelet ;
- et les observations de Me Ortega, représentant la commune de Vienne et de M. G..., représentant le préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Considérant ce qui suit :

1. La commune de Vienne souhaite réaliser un parking souterrain place F. Mitterrand, au cœur du centre ville gallo-romain. Par un arrêté du 5 mai 2015, le préfet de la région Rhône-Alpes a prescrit la réalisation d'un diagnostic archéologique sur ce terrain par l'institut national de recherches archéologiques et préventives (INRAP) avant la construction du parking et notamment la réalisation de sondages. Le rapport réalisé par l'INRAP a été remis au service régional de l'archéologie le 18 juillet 2016. Par courrier du 14 septembre 2016, la commune de Vienne a confirmé son intention de réaliser son projet de parking souterrain. Le préfet de la région Rhône-Alpes a prescrit, par un arrêté du 15 décembre 2016, la réalisation de fouilles archéologiques destinées à assurer la sauvegarde des vestiges dont le diagnostic avait établi la présence sur le terrain. La commune de Vienne demande l'annulation de cet arrêté et de la décision implicite de rejet de son recours gracieux.

2. En premier lieu, par un arrêté du 3 octobre 2016, régulièrement publié, le préfet de la région Rhône-Alpes a donné délégation de signature à M. B... D..., directeur régional des affaires culturelles d'Auvergne-Rhône-Alpes, pour signer tous les actes, dans le cadre des missions relevant de sa direction à l'exception des actes à portée réglementaire. Puis, par arrêté du 15 novembre 2016, également régulièrement publié, le directeur régional des affaires culturelles a donné subdélégation de sa délégation de signature à son adjoint M. A... et, en cas d'absence ou d'empêchement de ce dernier, à M. J..., directeur régional adjoint, responsable du pôle architecture et patrimoine. L'article 3 de ce même arrêté prévoit qu'en cas d'absence ou d'empêchement de ces trois personnes, la subdélégation est donnée pour signer les actes, dans la limite de ses attributions fonctionnelles à M. H..., conservateur régional de l'archéologie, ce qui comprend les arrêtés portant prescription de fouilles archéologiques. Enfin, si la commune de Vienne allègue que M. D..., M. A... et M. J... n'auraient pas été empêchés, dans des conditions permettant à M. H... de faire usage de la subdélégation de signature dont il dispose en cas d'empêchement de ces personnes, il lui appartient d'établir que ces derniers n'étaient pas empêchés. La commune de Vienne n'apporte toutefois aucun élément à l'appui de ses allégations alors au demeurant qu'il ressort de l'attestation du ministère de la culture du 21 juin 2017 que ces trois personnes assistaient à un séminaire des directions régionales des affaires culturelles qui

s'est déroulée le 15 décembre 2016 au centre Pompidou à Paris. Enfin, contrairement à ce que soutient la commune de Vienne, l'arrêté du 15 novembre 2016 n'est pas imprécis et n'avait pas à comporter de manière détaillé le champ de compétence de chaque agent dès lors que les missions des directions régionales des affaires culturelles sont régies par le décret n° 2010-633 du 8 juin 2010 et que l'intitulé des pôles de la direction mentionné dans l'arrêté du 15 novembre 2016 est suffisamment explicite quant aux champs de compétences des agents. Par suite, le moyen tiré de l'incompétence du signataire de la décision du 15 décembre 2016 doit être écarté comme manquant en fait.

3. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 521-1 du code du patrimoine : *« L'archéologie préventive (...) a pour objet d'assurer, à terre et sous les eaux, dans les délais appropriés, la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement »*. L'article L. 522-1 du même code dispose que l'Etat *« prescrit les mesures visant à la détection, à la conservation ou à la sauvegarde par l'étude scientifique du patrimoine archéologique »*. Aux termes de l'article R. 523-15 dudit code : *« Les prescriptions archéologiques peuvent comporter : / 1° La réalisation d'un diagnostic qui vise, par des études, prospections ou travaux de terrain, à mettre en évidence et à caractériser les éléments du patrimoine archéologique éventuellement présents sur le site et à présenter les résultats dans un rapport ; / 2° La réalisation d'une fouille qui vise, par des études, des travaux de terrain et de laboratoire, à recueillir les données archéologiques présentes sur le site, à en faire l'analyse, à en assurer la compréhension et à présenter l'ensemble des résultats dans un rapport final (...) »*. Aux termes de l'article R. 523-23 du même code : *« Lorsqu'il prescrit un diagnostic prévu au 1° de l'article R. 523-15, le préfet de région définit : / 1° Les objectifs poursuivis ; / 2° L'emprise de l'opération ; / 3° Les principes méthodologiques à suivre ; / 4° La qualification du responsable scientifique »*.

4. Il ressort des pièces du dossier que le projet d'aménagement est implanté notamment sur l'emprise de l'ancien forum de la Vienne antique, à proximité immédiate du temple d'Auguste et de Livie à l'Est et de la basilique à l'Ouest, classés au titre des monuments historiques. Cette partie du territoire de la ville de Vienne est d'ailleurs couverte par un arrêté délimitant une zone de présomption de prescription archéologique. Le diagnostic technique qui a été opéré sur le terrain d'assiette du projet d'aménagement a mis en évidence plusieurs niveaux d'occupation protohistorique dont la plus ancienne remonte au Vème siècle. En outre, il a révélé notamment la présence d'un magnifique dallage du forum antique, des terres noires médiévales, des éléments maçonnés d'époque moderne et une succession de niveaux stratifiés d'époque gauloise. La commission interrégionale de la recherche archéologique du Centre-Est, consultée en application des dispositions de l'article R. 522-1 du code du patrimoine, s'est prononcée, dans son avis en date des 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2016, en faveur du principe de la réalisation d'une fouille préventive étant donné selon ses termes de « l'intérêt majeur du site » selon les modalités prévues au cahier des charges scientifiques présenté par le service régional de l'archéologie. Cette commission s'interroge même sur la faisabilité de cette opération compte tenu des « caractéristiques exceptionnelles » du site. Ainsi, la commune de Vienne en se bornant à se prévaloir de prescriptions sur d'autres sites archéologiques qu'elle considère comme comportant au moins pour partie des vestiges d'époques similaires à celle de son centre-ville, ne produit aucun élément de nature à remettre en cause ces appréciations scientifiques, et ne peut dès lors soutenir qu'aucune découverte d'éléments du patrimoine archéologique ne justifiait la prescription de mesures de fouilles archéologiques préventives. Enfin, il ressort de l'arrêté préfectoral en litige et du cahier des charges scientifiques qui lui est annexé que les fouilles portent sur une superficie totale de 1 500 m<sup>2</sup>. La commune de Vienne n'apporte aucun élément scientifique pour démontrer que le volume à fouiller serait surestimé. Dès lors, la mesure

imposée par le préfet de la région Rhône-Alpes à la commune de Vienne ne paraît pas excessive ou disproportionnée au regard des éléments révélés par le diagnostic.

5. En troisième lieu, aux termes de l'article L. 523-9 du code du patrimoine : *« Lorsqu'une prescription de fouilles est notifiée à la personne qui projette d'exécuter les travaux, celle-ci sollicite les offres d'un ou plusieurs opérateurs mentionnés au premier alinéa de l'article L. 523-8. La prescription de fouilles est assortie d'un cahier des charges scientifique dont le contenu est fixé par voie réglementaire. / La liste des éléments constitutifs des offres mentionnées au premier alinéa du présent I est définie par arrêté du ministre chargé de la culture. Elle comprend le projet scientifique d'intervention, les conditions de sa mise en œuvre et le prix proposé. Le projet scientifique d'intervention détermine les modalités de la réalisation archéologique prescrite, les méthodes et techniques utilisées, ainsi que les moyens humains et matériels prévus »*. Aux termes de l'article R. 523-39 du même code : *« Lorsque le préfet de région prescrit, dans les conditions prévues par l'article R. 523-19, la réalisation d'une fouille, il assortit son arrêté de prescription d'un cahier des charges scientifique qui : / 1° Définit les objectifs, les données scientifiques ainsi que les principes méthodologiques et techniques de l'intervention et des études à réaliser ; / 2° Précise les qualifications du responsable scientifique de l'opération et, le cas échéant, celles des spécialistes nécessaires à l'équipe d'intervention ; / 3° Définit la nature prévisible des travaux nécessités par l'opération archéologique. Le cahier des charges scientifique en indique, le cas échéant, la durée minimale et fournit une composition indicative de l'équipe ; / 4° Détermine les mesures à prendre pour la conservation préventive des vestiges mis au jour ; / 5° Fixe le délai limite pour la remise du rapport final »*.

6. D'une part, il ressort du 1° de l'article R. 523-39 précité, qui prévoit le contenu du cahier des charges scientifiques annexé à l'arrêté préfectoral portant prescription des fouilles préventives qu'il doit définir les principes méthodologiques et techniques de l'intervention et des techniques à réaliser. Il appartient donc bien au préfet de Région de décider des différents moyens d'intervention de l'archéologie préventive. En l'espèce, le cahier des charges scientifiques annexé à l'arrêté contesté indique que le projet d'intervention de l'opérateur devra préciser : les modalités de décapage, le détail de leur mise en œuvre et les engins utilisés, le mode d'enregistrement des données, la méthodologie adoptée pour la fouille, la prise en compte des données paléo-environnementales et un planning détaillé. En précisant également qu'il s'avérera nécessaire de prévoir un brise roche pour détruire le radier, une ou deux mini pelles pour évacuer régulièrement les terres et de fouiller impérativement à la main les niveaux de sols et de circulation de manière à analyser la nature des occupations et à disposer d'éléments permettant d'étayer la chronologie ainsi que d'abris avec chauffage en cas d'intempérie prolongées, le préfet n'a pas méconnu le 1° de l'article R. 523-39 du code du patrimoine.

7. D'autre part, la note méthodologique n° 2015/009 du 26 novembre 2015 éditée par le ministère de la culture relative aux instructions méthodologique et techniques relatives à la prescription des fouilles en archéologie préventive, dont la requérante entend se prévaloir ne présente pas un caractère réglementaire mais se bornent à définir des lignes directrices ou des méthodologies pour orienter et faciliter l'action administrative dans un domaine très technique.

8. Enfin, le 3° de l'article R. 523-39 du code du patrimoine prévoit que le cahier des charges scientifique fournit une composition indicative de l'équipe de fouilles. Le cahier des charges propre à l'opération prévoit que, la durée minimale de la fouille sur le terrain en tranche ferme sera de 24 mois soit de 504 jours ouvrés pour une équipe de 18 personnes dont un responsable d'opérations et 3 adjoints pour l'ensemble des travaux de fouille. Si la commune de Vienne reproche également au préfet de fixer de manière impérative la composition de l'équipe de fouilles, le préfet qui n'a pas fixé la composition totale de l'équipe de fouille a indiqué

l'effectif minimal pour une durée minimale de chantier de 24 mois et les compétences requises pour mener à bien l'opération de fouille préventive.

9. Dès lors, le préfet n'a pas commis d'erreur de droit dans l'application de l'article R. 523-39 du code du patrimoine.

10. La circonstance que l'existence de vestiges est avérée sur l'ensemble du territoire de la commune de Vienne et que, de ce fait, le déplacement du projet sur un autre site est impossible n'est pas de nature à entacher d'illégalité l'arrêté contesté.

11. Aux termes de l'article L. 522-1 du code du patrimoine : « *L'Etat veille à la conciliation des exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social. / Il veille à la cohérence et au bon fonctionnement du service public de l'archéologie préventive dans sa dimension scientifique, ainsi que dans ses dimensions économique et financière dans le cadre des missions prévues à l'article L. 523-8-1 (...)* ». Aux termes de l'article L. 523-8-1 du même code : « *L'agrément pour la réalisation de fouilles prévu à l'article L. 523-8 est délivré par l'Etat pour cinq ans, après avis du Conseil national de la recherche archéologique, au vu d'un dossier établissant la capacité scientifique, technique et financière ainsi que l'organisation administrative du demandeur et son respect d'exigences en matière sociale, financière et comptable. / L'agrément peut être refusé, suspendu ou retiré par décision motivée, après avis du Conseil national de la recherche archéologique. / La personne agréée transmet chaque année à l'autorité compétente de l'Etat un bilan scientifique, administratif, social, technique et financier de son activité en matière d'archéologie préventive* ».

12. Comme il a été dit précédemment, il appartient au préfet de région de décider des différents moyens d'intervention de l'archéologie préventive et il ne ressort pas des dispositions combinées des articles L. 522-1 et L. 523-8-1 du code du patrimoine que les prescriptions imposées dans le cahier des charges scientifiques doivent être adaptées à la capacité financière de l'aménageur. Ainsi, à supposer même que le coût des travaux lié à l'archéologie préventive pour ce projet atteindrait la somme de 6,7 millions, cette circonstance n'est pas de nature à établir l'illégalité de l'arrêté contesté dès lors que les prescriptions doivent prévoir des moyens adaptés à la conservation du patrimoine archéologique et que les caractéristiques du site où sont prévus les travaux litigieux ont été qualifiées d'exceptionnelles.

13. Il résulte de ce qui précède que la commune de Vienne n'est pas fondée à demander l'annulation de l'arrêté contesté. Par voie de conséquence, ses conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ne peuvent qu'être rejetées.

#### DECIDE :

Article 1<sup>er</sup> : La requête de la commune de Vienne est rejetée.

Article 2 : Le présent jugement sera notifié à la commune de Vienne et au ministre de la culture.

Copie en sera adressée au préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

Délibéré après l'audience du 25 juin 2019, à laquelle siégeaient :  
M. Sogno, président,  
Mme Barriol, premier conseiller  
Mme Holzem, premier conseiller.

Lu en audience publique le 9 juillet 2019.

Le rapporteur,

Le président,

E. Barriol

C. Sogno

Le greffier,

L. Rouyer

La République mande et ordonne au ministre de la culture en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun, contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente décision.