

Commentaire de la décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001

Loi relative à l'archéologie préventive

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 21 décembre 2000, par plus de soixante députés, d'un recours dirigé contre la « loi relative à l'archéologie préventive ».

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi déferée, l'archéologie préventive a pour objet, quant à elle, « *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. Elle a également pour objet l'interprétation et la diffusion des résultats obtenus.* »

L'archéologie préventive s'est développée depuis une trentaine d'années autour des grands chantiers d'aménagement, lorsqu'il apparaissait qu'ils risquaient d'endommager des vestiges archéologiques.

Son fondement juridique était toutefois incertain. La seule législation d'ensemble a été prise sous le régime de Vichy (loi n° 41-011 du 27 septembre 1941, relative à la réglementation des fouilles archéologiques). L'article 9 de ce texte dispose que l'Etat est autorisé à procéder d'office à l'exécution de fouilles ou de sondages sur les terrains ne lui appartenant pas et qu'il peut, à défaut d'accord amiable avec le propriétaire, déclarer d'utilité publique l'exécution de ces opérations.

L'archéologie préventive s'est donc mise en place dans l'empirisme. L'Etat a très largement délégué sa gestion à une association créée en 1973, véritable « démembrement » de l'administration, l'« association pour les fouilles archéologiques nationales » (AFAN), dont le financement est assuré par les aménageurs.

Ce système a fait l'objet de deux séries de critiques :

D'une part, celles tenant à la croissance progressive des coûts et à leur variabilité selon les régions ou selon la nature des travaux. On a pu soupçonner que la hauteur des coûts pouvait être liée à la solvabilité de l'aménageur.

D'autre part, celles dénonçant la logique purement économique qui prévaut à l'AFAN au détriment d'autres considérations (suivi scientifique, « rendu » des fouilles, évaluation, valorisation et encadrement scientifiques des agents).

Aussi le ministère a-t-il confié une mission de réflexion à trois rapporteurs (MM. Pêcheur, conseiller d'Etat, Poignant, maire de Quimper et Demoule, professeur des universités). Ce rapport concluait en la nécessité d'ériger en service public, sous ses trois aspects (diagnostic, travaux de fouille et diffusion des découvertes), l'archéologie préventive. Il inspire directement le projet d'où est issue la loi déferée.

Aux termes du premier alinéa de l'article 4 : « Les diagnostics et opérations de fouilles d'archéologie préventive sont confiés à un établissement public national à caractère administratif ».

Le financement de l'établissement public, qui prend la succession de l'AFAN, est notamment assuré par les redevances d'archéologie préventive dues par l'aménageur.

L'article 9 établit le barème de ces redevances, qui constituent sans nul doute des « impositions de toutes natures » au sens de l'article 34 de la Constitution.

A l'encontre de la loi déferée, la saisine articulait sept griefs.

a) Le premier dénonçait dans la création de l'établissement public une atteinte aux articles 34 et 37 de la Constitution.

Le grief était inopérant en vertu de la jurisprudence constante de deux ailes du Palais-Royal relative aux empiètements ponctuels du législateur sur le domaine réglementaire (voir, encore tout récemment : n° 2000-433 DC du 27 juillet 2000, cons. 58 à 62).

En tout état de cause, il était infondé. Le caractère sans précédent de l'établissement public critiqué fait de lui l'unique exemplaire de sa catégorie. Il appartenait par suite à la loi de fixer, comme elle l'a fait, les traits essentiels de ses compétences, de son organisation et de son fonctionnement. C'est la simple application des dispositions de l'article 34 de la Constitution, telles que les ont constamment interprétées les jurisprudences concordantes du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat, aux termes desquelles : « *la loi fixe les règles concernant ... la création de catégories d'établissements publics* ».

b) Selon le deuxième grief, le monopole concédé par la loi à l'établissement public portait atteinte à la liberté d'entreprendre.

Ce grief a été rejeté en application de la jurisprudence constante du Conseil sur les limitations de la liberté d'entreprendre.

Tout d'abord, l'intérêt général au nom duquel l'établissement public est doté de droits exclusifs est incontestable : la conservation de notre patrimoine archéologique.

En deuxième lieu, son monopole est justifié par des raisons objectives : péréquation des redevances entre travaux de coût inégal ; solidarité financière entre les trois composantes de l'archéologie préventive (diagnostic, fouilles, conservation et diffusion des résultats) ; obligations du service public (assurer en tous lieux et dans des délais déterminés les fouilles prescrites ; diffuser ses résultats avec le concours des établissements publics de recherche ou d'enseignement supérieur).

En outre, le monopole n'est pas total puisque l'article 4 invite l'établissement public à « faire appel à d'autres personnes morales, françaises ou étrangères, dotées de services de recherche archéologique ».

c) Le troisième grief mettait en cause une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

Il a été rejeté pour le motif suivant : si les nouvelles dispositions peuvent contrarier (comme c'était déjà le cas des pratiques antérieures) le développement de services archéologiques dépendant des collectivités territoriales, elles ne leur imposent pas des contraintes telles que serait entravée leur libre administration (cf. en dernier lieu n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, à propos de la suppression de la « vignette »).

d) Ont été plus aisément encore rejetés le grief tiré d'une atteinte au droit de propriété (la loi n'entraînant aucune privation de propriété, l'invocation de l'article 17 de la Déclaration de 1789 était inopérante), celui tiré d'une atteinte à la liberté d'association (si quelques associations apportaient jusqu'ici un concours bénévole aux fouilles d'archéologie préventive, la loi critiquée ne met pas fin à leur existence et prévoit même leur intervention par voie conventionnelle), celui invoquant une atteinte à la liberté d'expression (la loi prévoit au contraire la diffusion des données collectées dans le cadre des fouilles d'archéologie préventive en faisant obligation à l'établissement public d'assurer l'exploitation scientifique de ses activités et la diffusion de leurs résultats, sans lui conférer de droit de propriété intellectuelle sur cette information) et celui dénonçant la création de charges nouvelles non prévues par la loi de finances dès lors, comme en l'espèce, que la loi critiquée ne compromet pas l'équilibre financier de l'exercice (par exemple n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, Rec. p. 71, cons. 11 à 13).