Décision n° 2003-480 DC
du 31 juillet 2003

(Loi modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive,

le 24 juillet 2003, par M. Claude ESTIER, Mme Michèle ANDRÉ, MM. Bernard ANGELS, Bertrand AUBAN, Jean-Pierre BEL, Jacques BELLANGER, Mme Maryse BERGÉ-LAVIGNE, MM. Jean BESSON, Mme Marie-Christine BLANDIN, M. Didier BOULAUD, Mmes Yolande BOYER, Claire-Lise CAMPION, MM. Jean-Louis CARRÈRE, Bernard CAZEAU, Mme Monique CERISIER-ben GUIGA, MM. Gilbert CHABROUX, Gérard COLLOMB, Raymond COURRIÈRE, Roland COURTEAU, Yves DAUGE, Marcel DEBARGE, Jean-Pierre DEMERLIAT, Claude DOMEIZEL, Michel DREYFUS-SCHMIDT, Mme Josette DURRIEU, MM. Bernard DUSSAUT, Jean-Claude FRÉCON, Bernard FRIMAT, Charles GAUTIER, Jean-Pierre GODEFROY, Jean-Noël GUÉRINI, Claude HAUT, Mme Odette HERVIAUX, MM. Yves KRATTINGER, André LABARRÈRE, Serge LAGAUCHE, Louis LE PENSEC, Jacques MAHÉAS, Jean-Yves MANO, François MARC, Jean-Pierre MASSERET, Marc MASSION, Pierre MAUROY, Louis MERMAZ, Gérard MIQUEL, Jean-Marc PASTOR, Guy PENNE, Jean-Claude PEYRONNET, Jean-François PICHERAL, Bernard PIRAS, Jean-Pierre PLANCADE, Mmes Danièle POURTAUD, Gisèle PRINTZ, MM. Daniel RAOUL, Paul RAOULT, Daniel REINER, Roger RINCHET, André ROUVIÈRE, Mme Michèle SAN VICENTE, MM. Michel SERGENT, René-Pierre SIGNÉ, Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Michel TESTON, Jean-Marc TODESCHINI, Pierre-Yvon TRÉMEL, André VANTOMME, André VÉZINHET, Marcel VIDAL et Henri WEBER, sénateurs ;

et le même jour, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mmes Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX-BACQUET, MM. Jean-Marie AUBRON, Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Jean-Claude BEAUCHAUD, Éric BESSON, Jean-Louis BIANCO, Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Maxime BONO, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Thierry

CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARILLON-COUVREUR, MM. Jean-Paul CHANTEGUET, Michel CHARZAT, Alain CLAEYS, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Claude DARCIAUX, M. Michel DASSEUX, Mme Martine DAVID, MM. Marcel DEHOUX, Michel DELEBARRE, Jean DELOBEL, Bernard DEROSIER, Marc DOLEZ, François DOSÉ, René DOSIÈRE, Julien DRAY, Jean-Pierre DUFAU, Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Henri EMMANUELLI, Claude ÉVIN, Laurent FABIUS, Jacques FLOCH, Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean GAUBERT, Mmes Nathalie GAUTIER, Catherine GÉNISSON, MM. Jean GLAVANY, Gaétan GORCE, Alain GOURIOU, Mmes Elisabeth GUIGOU, Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. François HOLLANDE, Jean-Louis IDIART, Mme Françoise IMBERT, MM. Serge JANQUIN, Armand JUNG, Mme Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, Jack LANG, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean-Yves LE DRIAN, Jean LE GARREC, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, MM. Patrick LEMASLE, Mme Annick LEPETIT, MM. Jean-Claude LEROY, Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, MM. François LONCLE, Philippe MARTIN, Christophe MASSE, Didier MATHUS, Kléber MESQUIDA, Jean MICHEL, Didier MIGAUD, Mme Hélène MIGNON, MM. Arnaud MONTEBOURG, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme Marie-Renée OGET, MM. Michel PAJON, Christian PAUL, Germinal PEIRO, Mmes Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Geneviève PERRIN-GAILLARD, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Paul QUILÈS, Simon RENUCCI, Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Patrick ROY, Mmes Ségolène ROYAL, Odile SAUGUES, MM. Dominique STRAUSS-KAHN, Pascal TERRASSE, Philippe TOURTELIER, Daniel VAILLANT, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Philippe VUILQUE, Jean-Pierre DEFONTAINE, Paul GIACOBBI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO et M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, députés ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive ;

Vu la décision n° 2000-439 DC du 16 janvier 2001 du Conseil constitutionnel ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 28 juillet 2003 ;

Vu les observations en réplique présentées par les députés auteurs de la seconde saisine, enregistrées le 30 juillet 2003 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les auteurs des deux saisines défèrent au Conseil constitutionnel la loi modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive ; qu'ils contestent notamment la conformité à la Constitution de ses articles 1er, 2, 5, 6 et 10 ;

- SUR LES ARTICLES 1er, 2, 5 et 6 :

2. Considérant que les requérants reprochent à ces articles de méconnaître l'objectif d'intérêt général qui s'attache à l'archéologie préventive, les exigences constitutionnelles propres à ce service public, ainsi que les articles 34 et 72-2 de la Constitution ;

. En ce qui concerne la méconnaissance d'un objectif d'intérêt général et du principe de continuité du service public :

3. Considérant que les requérants estiment les délais fixés par les articles 1er, 2 et 5 de la loi déférée contraires au principe de valeur constitutionnelle de continuité du service public ; qu'ils contestent en outre la possibilité ouverte à des organismes de droit privé, par l'article 6 de la loi déférée, de réaliser des fouilles préventives ;

- *Quant aux délais prévus par les articles 1er, 2 et 5 :*

4. Considérant que les articles 1er, 2 et 5 de la loi déférée fixent des délais pour la réalisation des prescriptions de diagnostics et de fouilles d'archéologie préventive ; que l'expiration de ces délais est susceptible de faire naître des décisions tacites de renonciation aux prescriptions de la part de l'autorité compétente de l'Etat ;

5. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, ces délais exposent l'archéologie préventive « à des risques d'interruptions injustifiés » ; que serait ainsi porté atteinte à la continuité des missions de l'archéologie préventive, qualifiées de service public par l'article 1er de la loi du 17 janvier 2001 non modifié par la loi déférée ;

6. Considérant qu'en raison de leur durée, de leur objet et des possibilités d'intervention de l'Etat postérieurement à leur échéance, les délais prévus par la loi déférée, qui, pour la plupart d'entre eux, figuraient déjà dans la réglementation prise en application de la législation antérieure, ne portent pas atteinte à la continuité des missions d'archéologie préventive ; qu'au demeurant, ils tendent à concilier l'intérêt général qui s'attache à la préservation du patrimoine archéologique avec des principes constitutionnels tels que le droit de propriété et la liberté d'entreprendre, ainsi qu'avec d'autres objectifs d'intérêt général tels que le développement économique et l'aménagement du territoire ;

7. Considérant, en conséquence, que le grief tiré d'une atteinte au principe de continuité du service public doit être rejeté ;

- *Quant à la faculté, prévue par l'article 6, de confier à des personnes de droit privé la réalisation des opérations de fouilles d'archéologie préventive :*

8. Considérant que l'article 6 de la loi déférée dispose que, pour la réalisation des fouilles d'archéologie préventive prescrites par l'Etat, la personne projetant d'exécuter les travaux peut faire appel soit à l'établissement public mentionné à l'article 4 de la loi du 17 janvier 2001, soit à un service archéologique territorial, soit, dès lors que sa compétence scientifique est garantie par un agrément délivré par l'Etat, à toute autre personne de droit public ou privé ;

9. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, la distinction opérée entre les diagnostics d'archéologie préventive, qui ne peuvent être réalisés que par des personnes publiques, et les fouilles, qui peuvent être confiées à des opérateurs privés, « heurte de plein fouet la continuité du service public » ; qu'ils critiquent la possibilité que les opérations de fouilles « repassent sous le contrôle de la personne en charge du projet d'aménagement » ;

10. Considérant que, s'il existe un objectif d'intérêt général qui s'attache à la préservation des éléments du patrimoine archéologique et qui

justifie que le législateur fasse de l'archéologie préventive une mission de service public, aucun principe ni aucune règle de valeur constitutionnelle ne lui impose d'accorder, en la matière, des droits exclusifs à un établissement public spécialisé ; qu'il lui était loisible d'associer des personnes privées à l'exécution de ce service public en leur permettant de réaliser les opérations de fouilles faisant l'objet de prescriptions ; que cette association requiert, néanmoins, que des procédures de contrôle administratif et scientifique soient mises en place pour assurer tant la qualité des prestations que la continuité des opérations ;

11. Considérant qu'à cette fin, l'article 6 de la loi déférée prévoit, notamment, que les fouilles préventives ne pourront être réalisées que par des personnes indépendantes de l'aménageur et agréées par l'Etat ; qu'il appartiendra en outre à l'autorité compétente de l'Etat de veiller à ce que les personnes agréées se conforment aux exigences du service public auquel elles participent et, si tel n'est pas le cas, de leur retirer l'agrément ;

12. Considérant, en conséquence, que doit être rejeté le grief tiré de ce que la participation de personnes de droit privé à la réalisation des opérations de fouilles d'archéologie préventive méconnaîtrait les principes constitutionnels propres aux services publics ;

. <u>En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 34 de la Constitution</u> :

13. Considérant que l'article 6 de la loi déférée permet à la personne qui projette d'exécuter des travaux ayant donné lieu à une prescription de fouilles de choisir l'opérateur qui réalisera ces dernières ; qu'il prévoit que l'Etat autorise celles-ci après avoir contrôlé la conformité du contrat passé entre ces deux personnes aux prescriptions de fouilles ; que « l'opérateur exécute les fouilles conformément aux décisions prises et aux prescriptions imposées par l'Etat et sous la surveillance de ses représentants » ; que, contrairement à ce que soutiennent les auteurs des deux saisines, le législateur, en édictant ces dispositions, n'est pas resté en deçà des compétences que lui confie l'article 34 de la Constitution ;

. <u>En ce qui concerne la méconnaissance de l'article 72-2 de la Constitution</u> :

14. Considérant que l'article 4-2 inséré dans la loi du 17 janvier 2001 par le III de l'article 5 de la loi déférée permet aux services d'archéologie créés, lorsqu'elles l'ont jugé utile, par les collectivités territoriales d'établir des diagnostics d'archéologie préventive ;

15. Considérant que, selon les députés requérants, les opérations d'aménagement afférentes à des terrains dont la surface est inférieure à 3 000 mètres carrés étant exonérées du paiement de la redevance d'archéologie préventive, « tous les travaux concernant de telles surfaces et pour lesquelles lesdites collectivités auraient assuré un diagnostic ne seraient pas compensés financièrement » ; qu'ils font valoir que les dispositions critiquées méconnaissent, de ce fait, le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

16. Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ;

17. Considérant que le III de l'article 5 de la loi déférée permet aux collectivités territoriales, sans les y obliger, de charger leurs services archéologiques d'établir des diagnostics d'archéologie préventive ; qu'il ne crée ni ne transfère aux collectivités territoriales de nouvelles compétences ; que, par suite, le grief tiré de la violation du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution est inopérant ;

- <u>SUR L'ARTICLE 10</u> :

18. Considérant que l'article 10 de la loi déférée institue une redevance d'archéologie préventive due par certaines personnes publiques ou privées souhaitant exécuter, sur un terrain d'une superficie égale ou supérieure à 3 000 mètres carrés, des travaux affectant le sous-sol ; que le montant de cette redevance est égal à 0,32 euro par mètre carré ; que son produit est destiné à financer les diagnostics, ainsi qu'à alimenter le « Fonds national pour l'archéologie préventive » créé par l'article 12 ;

19. Considérant que, selon les auteurs des deux saisines, le seuil d'assujettissement de 3 000 mètres carrés ne repose sur aucun critère objectif et rationnel ; qu'ils considèrent que le législateur a ainsi méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques ;

20. Considérant qu'aux termes de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune

est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés » ;

21. Considérant que la création de la redevance d'archéologie préventive, qui constitue une « imposition de toutes natures » au sens de l'article 34 de la Constitution, relève d'un motif d'intérêt général ; qu'il était loisible au législateur de prévoir une exonération pour les terrains inférieurs à 3 000 mètres carrés, dès lors que celle-ci répondait à des nécessités administratives comme celle d'éviter que les frais de recouvrement ne soient excessifs au regard du produit attendu ; qu'eu égard au montant de la redevance, aux exonérations retenues par le législateur et au fait que l'assujettissement à la redevance est indépendant de l'obligation d'exécuter les prescriptions d'archéologie préventive, le dispositif critiqué n'est entaché d'aucune erreur manifeste et n'entraîne pas de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ;

22. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 10 n'est pas contraire au principe d'égalité ;

23. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- Les articles 1er, 2, 5, 6 et 10 de la loi modifiant la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive ne sont pas contraires à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 31 juillet 2003, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHEILLET de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.