

SEANCE DU 26 JUIN 1969

---

COMPTE-RENDU

-

La séance est ouverte à 10 heures en présence de tous les membres du Conseil à l'exception de M. DUBOIS excusé.

M. le Président PALEWSKI fait part tout d'abord à M. CASSIN de la peine éprouvée par le Conseil à l'occasion du deuil qui l'a frappé.

M. le Président fait connaître que l'ordre du jour appelle l'examen en application de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution des dispositions :

1°) de l'alinéa 4 de l'article 4, de l'alinéa 1er de l'article 9 et de l'article 12 de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, telles que ces dispositions ont été modifiées par les articles 3, 6 et 7 de la loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, mais en tant seulement que :

a) l'alinéa 4 de l'article 4 fixe à quatre mois le délai dans lequel les propriétaires de sites ou de monuments naturels inscrits sur la liste départementale prévue par le même article doivent saisir l'administration de leur intention de procéder, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté qui a établi la liste dont il s'agit, à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions ;

b) l'alinéa 1er de l'article 9 et l'article 12 peuvent être regardés comme conférant un caractère explicite à l'autorisation spéciale que les propriétaires de sites ou de monuments naturels classés ( article 12 ) ou en instance de classement (article 9) doivent obtenir du Ministre des affaires culturelles pour procéder à des modifications de l'état ou de l'aspect de ce sites ou monuments ;

.../.

2°) de l'alinéa 5 de l'article 2 et de l'alinéa 2 de l'article 13bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, telles que ces dispositions ont été, les premières, modifiées par la loi du 27 août 1941, les secondes, ajoutées à la loi du 31 décembre 1913 par la loi du 25 février 1943, mais en tant seulement que, d'une part, lesdites dispositions ont été rendues applicables dans les départements d'outre-mer par la loi n° 65-947 du 10 novembre 1965, que, d'autre part :

- l'alinéa 5 de l'article 2 fixe à quatre mois le délai dans lequel les propriétaires d'immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques doivent saisir l'administration de leur intention de procéder à des modifications de ces immeubles et lui indiquer les travaux qu'ils se proposent d'effectuer ;

- l'alinéa 2 de l'article 13 bis dispose que l'autorisation préalable susceptible d'être accordée par l'architecte départemental des monuments historiques en vue de la réalisation des travaux définis au premier alinéa dudit article, lorsque l'exécution de ces travaux est subordonnée, en outre, à la délivrance d'un permis de construire, doit être donnée de manière expresse et prendre la forme d'un visa apposé sur ce permis.

3°) du second alinéa de l'article 98-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation, telles que ces dispositions résultent de l'article 44 de la loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 dite d'orientation foncière et de l'article 3 de la loi n° 69-9 du 3 janvier 1969.

M. WALINE, rapporteur, déclare qu'il n'est pas nécessaire d'insister sur la richesse de notre patrimoine artistique, historique ou naturel.

Ce patrimoine doit être conservé jalousement parce que nous en sommes redevables à l'humanité, parce que cela fait partie du patriotisme et enfin parce qu'il est un élément économique intéressant.

.../.

Pendant tout le 19ème siècle l'Etat ne s'est pas préoccupé de la sauvegarde de nos monuments, ce qui a fait que beaucoup ont disparu non pas tant à cause de la passion révolutionnaire mais par appétit de lucre car les pierres étaient récupérées pour d'autres constructions.

Aujourd'hui le danger est d'une autre nature puisque nos sites sont menacés par le désir de récupérer des terrains pour y élever des constructions.

Le législateur ne s'est préoccupé pour la première fois de la protection des sites que par une loi du 30 mars 1887. Encore fallait-il l'accord du propriétaire qui de plus percevait une indemnité si son immeuble était classé.

Ensuite, la loi du 31 décembre 1913 a créé l'inscription à l'inventaire supplémentaire beaucoup plus facile que le classement.

Un monument inscrit à cet inventaire ne pouvait être modifié sans l'avis de l'administration donné dans un délai qui était de quinze jours à l'origine.

Enfin la loi du 2 mai 1930 a étendu la protection aux sites et aux monuments naturels en général qui auparavant n'étaient protégés que de manière sporadique lorsqu'ils entraient dans une perspective monumentale.

Actuellement le ministre de l'équipement se préoccupe de faciliter la construction et notamment d'accélérer les procédures préalables à la construction. Ainsi en a été rendue plus aisée la délivrance de l'autorisation de construire.

C'est dans le cadre de cette politique que le Ministre a soumis au Conseil un ensemble de dispositions qui résultent de lois postérieures à la constitution.

Ainsi la loi du 28 décembre 1967 qui est la loi programme sur les monuments historiques et les lois du 10 novembre 1965, du 30 décembre 1967 et du 3 janvier 1969.

.../.

En vertu de l'article 37, alinéa 2, de la Constitution ces lois ne peuvent être modifiées par décret que si le Conseil en a adressé le caractère réglementaire.

Depuis la saisine du Conseil celui-ci a renvoyé l'affaire au cours de sa séance du 10 juin et le Gouvernement a changé.

Il semble néanmoins que la saisine soit toujours valable car on ne peut assimiler la saisine du Conseil au dépôt d'un projet de loi. L'activité du Conseil est proche en effet d'une activité juridictionnelle et non pas législative ou normative.

D'ailleurs le secrétariat général du Gouvernement consulté officieusement a déclaré qu'il maintenait la saisine.

M. LUCHAIRE demande ce qu'il se passe au Conseil d'Etat lorsque celui-ci est saisi d'un projet de décret et que le Gouvernement change.

M. CASSIN déclare que la saisine du Conseil constitutionnel doit subsister au contraire de celle du Conseil d'Etat saisi d'un avis sur le fond.

M. CHATENET considère qu'il n'y a aucune raison de demander une nouvelle saisine.

M. le Secrétaire général fait observer qu'au Conseil d'Etat la saisine subsiste et que celui-ci est d'ailleurs en train de statuer sur un projet de décret qui lui a été soumis par le précédent ministère.

M. ANTONINI quitte alors la séance (10 h. 20).

M. WALINE avec l'approbation du Conseil entreprend donc l'étude des textes au fond.

Le premier de ces textes est l'article 4, alinéa 4, de la loi du 2 mai 1930 modifié par la loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967 et dont les dispositions sont les suivantes :

..../.

"L'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'Administration de leur intention".

Le Conseil n'est consulté que sur le délai de quatre mois donné à l'administration pour décider si elle doit s'opposer aux travaux.

Deux dispositions de l'article 34 peuvent être applicables :

- celle qui concerne les principes fondamentaux du régime de la propriété.
- celle qui concerne la détermination des délits.

Du point de vue de la première de ces dispositions il est certain que l'ensemble de l'article 4 susvisé apporte une grave restriction au droit de propriété puisque le propriétaire ne peut pas faire de travaux sans respecter un délai de quatre mois après avoir informé l'administration de ses projets. La question se pose donc de savoir si la modification du délai porte atteinte au droit de propriété.

Il ne semble pas car il s'agit d'une simple déclaration faite à l'administration et à laquelle celle-ci ne peut s'opposer si elle ne peut acheter. Ce n'est donc pas une demande d'autorisation.

Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 4 juin 1965 (Sieur Landy, rec.p.336) a déclaré, s'agissant de l'article 3, alinéa 2, du décret du 20 octobre 1962 relatif aux S.A.F.E.R.:

"Considérant que cet alinéa prévoit, en complément du délai fixé à l'article 799 du code rural et qui concerne seulement la convocation à l'adjudication du bénéficiaire du droit de préemption, un délai d'un mois destiné à l'information préalable de la S.A.F.E.R. quant aux conditions de l'adjudication envisagée ; que cette disposition, qui ne touche pas aux principes fondamentaux de la propriété et se borne à

.../.

organiser une mesure de publicité destinée à faciliter l'accomplissement par les S.A.F.E.R. de la tâche qui leur a été confiée par le législateur, ...."

Dans cette affaire, comme dans celle qui est soumise au Conseil, il s'agit d'un délai de publicité donné à un tiers pour qu'il ait le temps de prendre certaines mesures. Toutefois pour le Conseil d'Etat le texte attaqué n'était qu'un texte d'application prévu par la loi.

La durée du délai ne paraît donc pas toucher aux principes fondamentaux du régime de la propriété et est donc de nature réglementaire sous réserve toutefois de la dénaturation de l'institution par la fixation d'un délai trop long comme le Conseil a déjà eu l'occasion de le dire en matières de fixation des taux d'allocation par exemple.

Mais la disposition de l'article 4, alinéa 4, soumise au Conseil peut être abordée sous un autre aspect qui est l'aspect pénal de la loi de 1930.

Le propriétaire qui apporte des modifications à son immeuble sans respecter le délai de quatre mois encourt des poursuites correctionnelles.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel consiste à dire que si la matière est réglementaire il importe peu qu'elle soit punie de peines correctionnelles.

Toutefois cette jurisprudence a été infléchie dans la décision du 27 février 1967 relative au code des débits de boissons (rec.p.26) lorsque le Conseil a considéré que la matière était réglementaire bien que punie de peines correctionnelles mais que les nouvelles dispositions ne seraient pas sanctionnées tant que le législateur n'aurait pas pris un nouveau texte.

Dans la présente affaire l'inobservation du délai prévu à l'article 4, alinéa 4, ne sera pas punie tant que la loi fixant les sanctions ne sera pas promulguée.

.../.

Un délai trop long peut s'écouler avant que cette mesure n'intervienne et entre temps les constructeurs pourront transgresser les textes et commettre des désastres irréparables.

C'est pourquoi la jurisprudence précédente ne paraît pas applicable.

Dans l'espèce concernant le code des débits de boissons il ne s'agissait que d'accorder des dérogations. Le texte proprement pénal n'avait donc qu'une incidence indirecte.

Dans la présente espèce il s'agit de modifier la définition même d'un délit dont les mots "quatre mois" sont un des éléments constitutifs.

D'ailleurs à la page 11 de la note du secrétariat général du Gouvernement il est écrit :

"Les infractions aux dispositions de l'article 4, alinéa 4 de la loi du 2 mai 1930 (exécution de travaux sur des sites ou monuments naturels inscrits, sans information de l'administration quatre mois à l'avance), sont punies d'une amende de 2.000 à 40.000 f." le délai de quatre mois est donc bien un élément constitutif du délit.

Voilà pourquoi il semble que la disposition soumise au Conseil tombe sous le coup de l'article 34. Cette solution n'est pas sans inconvénient puisque le Conseil paraît se déjuger mais il semble que le texte qui lui est soumis répond exactement aux dispositions de l'article 34 de la Constitution qui placent dans le domaine de la loi la détermination des crimes et des délits.

M. LUCHAIRE pense que de toutes façons il faudra un texte de loi pour que la sanction soit effective et que dans ces conditions mieux vaut que tout le projet aille devant le Parlement.

M. CASSIN se déclare également favorable à la compétence législative et au maintien de l'évolution de la jurisprudence du Conseil. Si l'on veut favoriser le mouvement de liberté et de responsabilité il faut en contrepartie un respect strict de la législation.

.../.

M. MONNET : "J'ai cru comprendre que la définition du délit était rigide donc le Gouvernement n'est pas désarmé".

M. WALINE : "Si car le texte punissant ce délit est abrogé".

M. CASSIN estime que le danger de permettre au Gouvernement de tout faire c'est qu'il peut y avoir danger pour la propriété d'où l'utilité de la réserve de ne pas dénaturer la portée du texte.

M. CHATENET se déclare convaincu du caractère législatif des dispositions de l'article 4, alinéa 4, de la loi du 2 mai 1930 soumises au Conseil.

M. le Président PALEWSKI est, quant à lui, surtout d'accord avec le souci du rapporteur de ne pas faire apparaître de contradiction avec la précédente jurisprudence du Conseil.

M. WALINE passe ensuite à l'examen des articles 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 dont certaines dispositions sont également soumises au Conseil :

article 9, alinéa 1er (modifié par la loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art.6)

A compter du jour où l'Administration des affaires culturelles notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site son intention d'en poursuivre le classement, aucune modification ne peut être apportée à l'état des lieux ou à leur aspect pendant un délai de douze mois, sauf autorisation spéciale du ministre des affaires culturelles et sous réserve de l'exploitation courante des fonds ruraux et de l'entretien normal des constructions.

article 12 (modifié par la loi n° 67-1174 du 28 décembre 1967, art.7)

Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale du ministre des affaires culturelles donnée après avis de la Commission départementale des sites, perspectives et paysages et, chaque fois que le ministre le juge utile, de la Commission supérieure.

.../.

Le rapporteur précise que la différence entre ces dispositions et celles de l'article 4 c'est qu'elles ne prévoient pas le même délai.

Le Gouvernement voudrait que l'autorisation spéciale du Ministre des affaires culturelles ait le caractère implicite. Une autorisation spéciale peut-elle être implicite ? Cela paraît en tout cas impossible pour l'autorisation prévue à l'article 12 car elle ne peut être donnée qu'après consultation de deux organismes. Comment dans ce cas pourrait-elle être implicite ? De plus, il y a danger de dénaturation de l'institution.

Cela étant la question posée est de savoir si le caractère explicite de l'autorisation est de nature législative ou réglementaire.

Le danger de l'autorisation implicite est grand pour les sites car une administration peut ne pas oser donner une autorisation expresse mais la donner implicitement. Toutefois le rôle du Conseil n'est pas de protéger les sites.

M. ANTONINI revient en séance (10 h. 55)

M. CASSIN pense qu'il y a contradiction entre le caractère implicite de l'avis et l'obligation de consulter deux commissions qui donnent un avis nécessairement explicite. L'interprétation du Gouvernement n'est donc pas inconstitutionnelle mais inconciliable avec le texte.

M. LUCHAIRE craint que le projet gouvernemental ne conduise à une illégalité car d'après la loi il faut respecter un délai de douze mois dont le point de départ n'est pas précisé. Le projet du Gouvernement prévoit que le point de départ sera la demande de l'administration et non celle de l'intéressé.

D'autre part, il est dit dans la note du Gouvernement qu'à l'heure actuelle il n'y a pas de délai dans lequel l'administration doit répondre. Or il y en a un, c'est le délai de droit commun de quatre mois au delà duquel le silence de l'administration vaut rejet de la demande. Un décret ne saurait aller à l'encontre de ce principe général écrit dans la loi car dans l'interprétation du Gouvernement cette fois le silence de l'administration vaudrait acceptation et non rejet.

.../.

M. le Président PALEWSKI constate que le Conseil est d'accord avec M. LUCHAIRE.

M. WALINE déclare qu'il avait envisagé une autre solution en application des dispositions de l'article 34 relatives à la définition des crimes et délits. Toutefois dans le cas des articles 9 et 12 c'est le fait de modifier un immeuble sans autorisation spéciale qui est un délit. L'hypothèse est donc la même que dans le cas du code des débits de boissons c'est à dire que c'est l'autorisation spéciale qui fait disparaître le délit. Le lien entre le texte et l'infraction est donc indirect.

Le rapporteur passe ensuite à l'examen des autres dispositions soumises au Conseil.

Tout d'abord les article 2, alinéa 5 et 13 bis, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1913 qui sont les suivantes : article 2, alinéa 5 :

"L'inscription sur cette liste sera notifiée aux propriétaires et entraînera pour eux l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit sans avoir, quatre mois auparavant, avisé le Ministre des Beaux-Arts de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent d'effectuer .

article 13 bis :

Le permis de construire délivré en vertu des lois et règlements sur l'alignement et sur les plans communaux et régionaux d'aménagement et d'urbanisme tient lieu de l'autorisation prévue à l'alinéa précédent s'il est revêtu du visa de l'architecte départemental des Monuments Historiques."

M. WALINE estime que pour l'article 2, alinéa 5, les dispositions soumises au Conseil ont le caractère législatif pour les mêmes raisons que celles retenues pour l'article 4, alinéa 4, de la loi du 2 mai 1930 mais que les dispositions de l'article 13 bis sont réglementaire car il ne s'agit que de la suppression de formalités.

Enfin le rapporteur lit les dispositions de l'article 98-1 du code de l'urbanisme:

- alinéa 1er (modifié par la loi n° 69-9 du 3 janvier 1969, art.3)

A leur achèvement, la conformité des travaux avec le permis de construire ou, en cas d'application de l'article 85, avec les règlements d'urbanisme et les documents prévus aux alinéas a et b de l'article 85-2 ci-dessus, est constatée par un certificat dont les modalités de délivrance sont définies par décret.

- alinéa 2 (loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967, art.44)

La décision devra être notifiée dans les trois mois à compter de la demande du bénéficiaire. A défaut de notification de la décision dans les trois mois, le pétitionnaire requiert le ministre de l'équipement et du logement de prendre cette décision. Celle-ci doit lui être notifiée dans le mois de cette réquisition. A l'expiration de ce dernier délai, si aucune notification n'est intervenue, la décision est réputée favorable.

M. WALINE observe que ces dispositions ont trait à un certificat de conformité et qu'elles prennent une importance beaucoup plus grande depuis la suppression du permis de construire. Ce certificat devient la pièce essentielle du contrôle de l'Etat sur les constructions nouvelles.

Le Gouvernement déclare vouloir simplifier la procédure actuelle. L'intérêt public risque d'en souffrir mais l'article 34 ne contient aucune disposition qui puisse s'appliquer à la présente disposition qui, par conséquent, est de nature réglementaire.

Le Conseil approuve cette proposition.

M. LUCHAIRE revenant sur les dispositions des articles 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 propose de faire référence dans la décision à un principe général du droit selon lequel le silence de l'administration vaut rejet et non consentement.

.../.

M. le Secrétaire général fait observer que ce serait la première fois que le Conseil constitutionnel se référerait dans une décision à un principe général du droit et qu'il reste à savoir si la règle selon laquelle le silence de l'administration vaut rejet est un principe général du droit.

M. ANTONINI déclare que le Conseil constitutionnel a déjà fait référence à un principe général du droit lors des élections présidentielles en rejetant la réclamation contre la candidature de M. KRIVINE en arguant notamment que le droit des inéligibilités est d'interprétation stricte.

M. LUCHAIRE estime que ce serait une harmonisation de la jurisprudence du Conseil constitutionnel avec celle du Conseil d'Etat.

M. CASSIN se dit favorable à cette évolution.

Le Conseil approuve donc la suggestion de M. LUCHAIRE qui est transcrite dans le quatrième considérant du projet de décision adopté après quelques modifications.

La séance est levée à 12 heures.

L'original de la décision sera annexé au présent compte-rendu.

-----