

N° 276

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 mars 2000

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur :*

- *le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'archéologie préventive ;*

- *la proposition de loi de MM. Ivan RENAR, Jack RALITE, Mmes Hélène LUC, Marie-Claude BEAUDEAU, M. Jean-Luc BÉCART, Mmes Danielle BIDARD-REYDET, Nicole BORVO, MM. Robert BRET, Michel DUFFOUR, Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Gérard LE CAM, Pierre LEFEBVRE, Paul LORIDANT et Mme Odette TERRADE relative à l'organisation de l'archéologie,*

Par M. Jacques LEGENDRE,  
Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, président ; Jean Bernadaux, James Bordas, Jean-Louis Carrère, Jean-Paul Hugot, Pierre Laffitte, Ivan Renar, vice-présidents ; Alain Dufaut, Ambroise Dupont, André Maman, Mme Danièle Pourtaud, secrétaires ; MM. François Abadie, Jean Arthuis, André Bohl, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Gérard Collomb, Xavier Darcos, Fernand Demilly, André Diligent, Jacques Donnay, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Léonce Dupont, Daniel Eckenspieller, Jean-Pierre Fourcade, Bernard Fournier, Jean-Noël Guérini, Marcel Henry, Roger Hesling, Pierre Jeambrun, Roger Karoutchi, Serge Lagauche, Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Philippe Nachbar, Jean-François Picheral, Guy Poirieux, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Michel Rufin, Claude Saunier, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Albert Vecten, Marcel Vidal.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (11ème législ.) : 1575, 2167 et T.A. 453.**

**Sénat : 239 (1999-2000), 374 (1998-1999).**

---

**Patrimoine.**

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	4
<b>I. LES DIFFICULTÉS CRÉÉES PAR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE</b> .....	6
<b>A. UN CADRE LÉGISLATIF MAL ADAPTÉ</b> .....	6
1. <i>L'essor de l'archéologie préventive</i> .....	6
2. <i>Une législation mal appliquée</i> .....	7
<b>B. UN SYSTÈME QUI PRÉSENTE DE NOMBREUX INCONVÉNIENTS</b> .....	10
1. <i>Des mécanismes vivement critiqués</i> .....	10
2. <i>Des mécanismes sources d'ambiguïté.</i> .....	11
<b>II. UN PROJET QUI SUSCITE ENCORE BON NOMBRE D'INQUIÉTUDES</b> .....	13
<b>A. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI</b> .....	13
1. <i>La création d'un monopole</i> .....	13
2. <i>Un nouveau système de financement</i> .....	16
<b>B. DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE</b> .....	17
1. <i>La légitimité du choix du monopole</i> .....	17
2. <i>La question de la conformité du monopole aux règles européennes de la concurrence.</i> .....	20
<b>C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	22
1. <i>Un monopole assoupli</i> .....	22
2. <i>Un nouveau mode de calcul de la redevance d'archéologie préventive.</i> .....	23
<b>III. L'ALTERNATIVE PROPOSÉE PAR VOTRE COMMISSION</b> .....	25
<b>A. PRÉCISER LE RÔLE DE L'ÉTAT</b> .....	25
<b>B. REFUSER LE PRINCIPE DU MONOPOLE</b> .....	27
<b>C. AMÉNAGER LES MODALITÉS DE FINANCEMENT DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE</b> .....	29
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	32
• <i>Article premier</i> <b>Définition de l'archéologie préventive et compétences de l'Etat</b> .....	32
• <i>Article 1er bis</i> <b>Rôle de l'Etat</b> .....	35
• <i>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> bis</i> <b>Conseil national de la recherche archéologique et commissions interrégionales de la recherche archéologique</b> .....	37
• <i>Article 1er ter</i> <b>Carte archéologique nationale</b> .....	38
• <i>Article additionnel après l'article 1er ter</i> <b>Services archéologiques des collectivités territoriales</b> .....	41

• <i>Article 2</i> <b>Création d'un établissement public chargé de la recherche en archéologie préventive</b> .....	44
• <i>Article 3</i> <b>Financement de l'établissement public chargé de la recherche archéologique</b> .....	50
• <i>Article 4</i> <b>Redevances archéologiques</b> .....	51
• <i>Article 4 bis</i> <b>Commission de recours</b> .....	58
• <i>Article 5</i> <b>Coordination</b> .....	59
• <i>Article additionnel après l'article 5</i> <b>Rapport au Parlement</b> .....	60
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	61
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	63

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

L'archéologie préventive a donné lieu depuis 1975 à la publication de près d'une dizaine d'études ou de rapports officiels dont le dernier a été remis en novembre 1998 à Mme Catherine Trautmann, ministre de la culture et de la communication, par MM. Jean-Paul Demoule, professeur d'université, Bernard Pêcheur, conseiller d'Etat, et Bernard Poignant, maire de Quimper. Ce rapport dont les orientations ont servi de fondement à l'élaboration du projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis avait été commandé à la suite de l'émotion suscitée à la fois par quelques affaires où des préoccupations économiques avaient conduit à la destruction de vestiges archéologiques et par un avis du Conseil de la concurrence qui assimilait l'exécution des fouilles préventives à une activité économique soumise aux règles de la concurrence.

Le projet de loi a donc été élaboré dans un contexte de crise, qui a cristallisé les critiques des aménageurs et des archéologues à l'égard d'un système reposant sur une fiction juridique, celle de l'application de la loi de 1941 aux opérations d'archéologie préventive, et sur un principe « casseur-payeur » qu'aucun texte ne prévoit et qui impose aux aménageurs une contribution financière en raison des dommages qu'ils infligent au patrimoine.

Les difficultés rencontrées depuis plusieurs années par l'archéologie préventive imposaient sans doute une réforme. Cependant, votre rapporteur regrette les délais d'examen très courts qui lui sont imposés pour un texte qui a été examiné en conseil des ministres le 5 mai 1999 et n'a été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale que le 23 février dernier.

Cette précipitation est d'autant plus condamnable que le projet de loi présente encore nombre de faiblesses et de lacunes.

Le projet de loi a pour seul objet d'attribuer à un établissement public financé par l'impôt le monopole d'exécution des fouilles. A ce titre, le projet

de loi suscite autant d'inquiétudes qu'il n'apporte de remèdes à une situation désormais unanimement critiquée.

En effet, ce dispositif réduit à un rôle subalterne les services archéologiques des collectivités territoriales, ignore les équipes de fouilleurs bénévoles et ne prend pas suffisamment en compte les nécessités du développement économique qui a besoin de voir respecter des délais.

\*

\*           \*

## **I. LES DIFFICULTÉS CRÉÉES PAR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE**

### **A. UN CADRE LÉGISLATIF MAL ADAPTÉ**

#### **1. L'essor de l'archéologie préventive**

**Une des conséquences pour le moins inattendue du développement économique et qu'a connu la France depuis le début des années 1970 a été de permettre le renouveau de la recherche archéologique.**

Jusqu'alors limité à l'étude des vestiges de l'antiquité gréco-romaine ou de la période préhistorique, le champ de cette discipline scientifique s'est accru considérablement sous l'effet des découvertes archéologiques consécutives à la multiplication des opérations d'urbanisme et des grands chantiers d'infrastructures routières ou ferroviaires.

Conjugué à une prise en compte plus systématique que par le passé des préoccupations liées à la protection du patrimoine, cette évolution a abouti à l'apparition de ce qu'il est aujourd'hui convenu de désigner sous le terme d'archéologie préventive.

Cette terminologie qui s'oppose à celle d'archéologie programmée désigne des fouilles qui procèdent non pas d'une décision délibérée de faire progresser la science par l'étude d'un lieu ou d'une époque déterminés mais de la menace d'une destruction liée à des travaux affectant le sous-sol.

Cette discipline nouvelle a connu un essor si important qu'elle semble éclipser désormais les opérations programmées. En effet, on estime aujourd'hui que près de 90 % des données scientifiques proviennent de ce type de fouilles.

Nul ne songe aujourd'hui à contester la contribution de l'archéologie préventive au progrès des connaissances et à leur renouvellement. Les contraintes qui pèsent sur cette discipline ont favorisé le recours à des techniques perfectionnées et pluridisciplinaires qui ont engendré de considérables avancées par rapport aux méthodes archéologiques traditionnelles.

**Cependant, cette évolution ne s'est accompagnée ni d'un effort financier de l'Etat ni d'une adaptation du cadre juridique des opérations archéologiques.** Faute de disposer des moyens lui permettant d'assumer les responsabilités qui lui incombent en vertu des dispositions de la loi du 27 septembre 1941, l'Etat a encouragé la mise en place d'un système conventionnel reposant sur une participation financière des aménageurs et l'intervention d'une association para-administrative, l'association pour les fouilles archéologiques nationales (AFAN), chargée d'exécuter les opérations de fouilles. Un tel système qui résulte de l'absence de dispositions législatives spécifiques aux opérations d'archéologie préventive, aujourd'hui critiqué tant par les archéologues que les aménageurs, est sans doute à l'origine de la situation de crise auquel le projet de loi se propose de remédier.

## **2. Une législation mal appliquée**

Jusqu'en 1941, la recherche archéologique était libre de tout contrôle, l'article 28 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques se bornant seulement à prévoir l'obligation pour le maire d'aviser le préfet des découvertes effectuées et la possibilité pour l'Etat de recourir à l'expropriation.

La loi du 27 septembre 1941 dite loi Carcopino constitue donc le premier ensemble autonome et complet de mesures définissant les compétences de l'Etat en matière archéologique. Validée par une ordonnance du 13 septembre 1945, la loi du 27 septembre 1941 reste encore le seul texte applicable en ce domaine. **En effet, si depuis 1945, elle a été complétée par un certain nombre de dispositions législatives et réglementaires, aucun gouvernement n'a souhaité modifier ce texte, le projet de loi ne faisant pas exception sur ce point.**

Votre rapporteur vous rappellera brièvement l'économie de la loi de 1941 qui régit aujourd'hui encore, faute de dispositions spécifiques, les opérations d'archéologie préventive. Cette loi comporte trois titres, qui concernent respectivement la surveillance des fouilles par l'Etat, l'exécution des fouilles par celui-ci et les découvertes fortuites.

La surveillance de l'Etat s'exerce grâce à **une autorisation** qui doit être obtenue avant toute fouille effectuée pour rechercher « des monuments ou des objets intéressant la préhistoire, l'histoire, l'art ou l'archéologie ».

Qu'il s'agisse de fouilles programmées ou de fouilles préventives, l'autorisation est accordée, sur demande, par le ministre de la culture ou par le préfet de région, qui fixent les prescriptions suivant lesquelles les recherches

doivent être effectuées. Depuis 1994<sup>1</sup>, cette décision, comme l'ensemble des prescriptions de l'Etat relatives à l'archéologie, est prise après avis des organes scientifiques consultatifs compétents, qui sont soit le conseil national de la recherche archéologique (CNRA), soit la commission interrégionale de la recherche archéologique (CIRA). Dans la mesure où la loi de 1941 précise que les fouilles doivent être effectuées par celui qui a demandé et obtenu l'autorisation de les entreprendre, il a toujours été considéré que l'autorisation ne pouvait être accordée qu'à une personne physique en raison de ses compétences scientifiques.

**Le titre II prévoit que l'Etat peut exécuter lui-même d'office des fouilles sur des terrains qui ne lui appartiennent pas. C'est sous ce régime que sont réalisés toutes les opérations de sauvetage alors même qu'en réalité s'il prescrit les travaux, l'Etat ne les exécute pas plus qu'il ne les finance.**

Compte tenu de la multiplication des opérations de fouilles et en raison de la faiblesse des crédits budgétaires comme de l'insuffisance des moyens en personnels des services régionaux de l'archéologie, c'est le schéma suivant qui s'applique dès lors qu'en vertu du titre II de la loi de 1941, une fouille a été ordonnée : une négociation s'engage entre l'Etat, l'aménageur, et l'opérateur de fouilles, qui se trouve être dans la quasi-totalité des cas, l'AFAN. A l'issue de cette négociation, est signée une convention tripartite entre l'Etat qui a décidé de procéder à la fouille et établi les prescriptions, l'aménageur qui prend en charge le coût des travaux et l'AFAN qui reçoit les fonds versés par l'aménageur, et éventuellement, l'Etat si des subventions sont attribuées afin d'exécuter les travaux de fouilles. C'est à l'issue de cette phase que l'autorisation de procéder aux fouilles est sollicitée conformément aux dispositions du titre I de la loi de 1941.

Si l'application de la loi de 1941 pour ces dispositions repose sur une fiction, il n'en demeure pas moins que les fouilles ainsi exécutées ouvrent droit à l'indemnisation prévue par l'article 10 de la loi de 1941 au titre du préjudice résultant de la privation momentanée de jouissance des terrains et des dommages causés au sol. Comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans deux affaires<sup>2</sup>, l'absence de réserves dans le permis de construire comme l'existence d'une convention entre l'Etat et le propriétaire du terrain ne sont pas de nature à écarter l'application de cette disposition. L'Etat est alors rattrapé par ses obligations. Cependant, les aménageurs redoutant le caractère aléatoire de ce

---

<sup>1</sup> Décret n° 94-422 du 27 mai 1994 modifiant la loi du 27 septembre 1941 modifiée portant réglementation des fouilles archéologiques et relatif à diverses dispositions concernant l'archéologie.

Décret n° 94-423 du 27 mai 1994 portant création des organismes consultatifs en matière d'archéologie nationale

<sup>2</sup> CE, 18 décembre 1981, ministre de la culture c/ CAPRI

CE, 25 mars 1991, ministre de la culture c/SCI « La Cardinale »



type de contentieux hésitent à introduire des recours, préférant en général négocier avec l'administration.

Enfin, les prescriptions du titre III font obligation de déclarer au maire toutes les **découvertes fortuites** qui peuvent intéresser « la préhistoire, l'histoire, l'art, l'archéologie ou la numismatique ». Dans ce cas, les services du ministère de la culture bénéficient d'un droit de visite et peuvent prescrire toutes mesures utiles pour la conservation des objets découverts. L'article 15 de la loi dispose que si la continuation des recherches présente un intérêt public, les fouilles ne peuvent être poursuivies par l'Etat ou après autorisation de l'Etat que dans les conditions prévues aux titres I et II.

Cette loi qui attribue à l'Etat un pouvoir de police lui permettant d'assurer la protection du patrimoine a été complétée par diverses dispositions destinées à permettre une meilleure prise en compte par les aménageurs de « l'aléa archéologique », grâce à une **association plus étroite des services du ministère de la culture aux procédures de délivrance des autorisations d'urbanisme**.

Ainsi l'article R-111-3-2, introduit par un décret de 1977 dans le code de l'urbanisme, précise que « le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions sont de nature, par leur localisation, à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site ou de vestiges archéologiques ». Cette disposition a pris tout son sens avec le décret n° 86-192 du 5 février 1986 qui a rendu obligatoire la consultation des services en charge de l'archéologie préalablement à la délivrance des autorisations d'urbanisme.

En outre, ce même texte a ouvert la possibilité de classer lors de l'élaboration des plans d'occupation des sols en zones « ND » c'est-à-dire non constructibles les zones à protéger pour des raisons archéologiques. Cependant, si un permis de construire peut être refusé pour des motifs liés à la protection du patrimoine archéologique, il ne peut prévoir la réalisation de fouilles : les prescriptions prévues par l'article R-111-3-2 ne peuvent, en effet, concerner que le domaine de l'urbanisme. En aucun cas des fouilles ou des sondages ne sont susceptibles de figurer parmi les réserves mises à la délivrance du permis de construire. Il existe donc en réalité une séparation très nette entre ce qui relève de la loi de 1941 et ce qui relève des servitudes d'urbanisme, le pouvoir réglementaire n'ayant veillé qu'à permettre à l'autorité administrative d'exercer avec le plus d'efficacité possible les prérogatives qu'elle détient en vertu de la loi de 1941.

Le même souci a inspiré les modifications apportées aux procédures applicables à la protection de l'environnement : pour bon nombre d'entre elles (études d'impact, procédure d'instruction mixte à l'échelon central), la notion d'environnement recouvre désormais le patrimoine archéologique.

Enfin, il convient de rappeler que les prérogatives de l'Etat s'exercent dans le cadre des dispositions de portée générale de la convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique signée à Malte le 16 janvier 1992 par les Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette convention, dont les stipulations restent très vagues prévoit notamment que : « (les parties) s'engagent à mettre en oeuvre un régime juridique de protection du patrimoine archéologique ».

## ***B. UN SYSTÈME QUI PRÉSENTE DE NOMBREUX INCONVÉNIENTS***

### **1. Des mécanismes vivement critiqués**

Si les conditions dans lesquelles est appliquée la loi de 1941 sont loin de correspondre à l'esprit qui a présidé à son élaboration, force est de constater qu'elles ont permis la mise en place d'un système qui a incontestablement favorisé le développement de la recherche archéologique. On estimait en 1999 à environ 700 millions de francs la participation des aménageurs au financement des opérations archéologiques.

La fragilité des bases juridiques du système de financement des opérations préventives n'a pas abouti à sa remise en cause systématique par les aménageurs qui, à l'exception de quelques cas isolés largement exploités par la presse, ont accepté l'application d'un principe « casseur-payeur » qu'aucun texte ne prévoyait. C'est sans doute là un des mérites et non des moindres, de la loi de 1941.

**Cependant, ces mécanismes sont aujourd'hui vivement critiqués par les aménageurs privés et publics comme par les archéologues.**

La principale difficulté à laquelle sont confrontés l'administration et les aménageurs réside dans le caractère largement imprévisible du « risque archéologique ». Faute d'un zonage précis et exhaustif du territoire, les prescriptions archéologiques sont souvent considérées comme arbitraires. Par ailleurs, le coût des prestations archéologiques est fréquemment présenté comme extrêmement variable, voire fantaisiste. S'il importe de souligner qu'en réalité, les coûts des fouilles dépendent essentiellement des prescriptions établies par les services archéologiques régionaux, elles-mêmes variables selon les régions, votre rapporteur a constaté au cours des auditions auxquelles il a procédé que la fixation d'un barème national correspondait à l'attente des aménageurs mais également à celle des archéologues.

En effet, bien que le système actuel ait permis en fait d'opérer une mutualisation des coûts de l'archéologie en fonction des capacités financières

des aménageurs, les archéologues semblent récuser un système dans lequel les responsabilités des aménageurs, de l'AFAN et des services régionaux de l'archéologie ne sont pas clairement établies, ce qui les contraint à devoir, à l'occasion de chaque opération, conduire d'après négociations, qui ne leur laissent guère le temps ni les moyens de se consacrer à l'exploitation scientifique des résultats des fouilles.

## **2. Des mécanismes sources d'ambiguïté.**

Faute de moyens, l'Etat n'a pu faire face au coût archéologique du développement économique et, partant, aux responsabilités que lui assignait la loi de 1941.

**La fiction entretenue d'une exécution de fouilles par l'Etat n'a été possible que grâce à la mise en place d'une association para-administrative destinée à recueillir les fonds des aménageurs.**

### **• Une structure administrative mal adaptée...**

L'AFAN, créée en 1973 afin de permettre une mobilisation rapide des crédits destinés à régler les dépenses engagées par les fouilles de sauvetage, présente toutes les caractéristiques d'un **démembrement de l'administration** et, à ce titre, a fait l'objet des critiques de la Cour des comptes. Les liens entre cette association et les services du ministère de la culture sont encore étroits, même si, depuis quelques années, on s'est efforcé d'établir une séparation fonctionnelle : la présidence de l'AFAN est confiée depuis 1991 à une personnalité extérieure à l'administration du ministère de la culture et une convention-cadre signée le 22 janvier 1992 fixe désormais les relations entre l'Etat et l'AFAN.

**Cependant, il existe à l'évidence une consanguinité entre les services en charge de l'archéologie et cette association, favorisée au demeurant par la faiblesse des effectifs des services régionaux d'archéologie.**

Ainsi, la réalisation de la carte archéologique, document destiné à recenser les données recueillies sur le terrain, auquel le projet de loi confère une existence législative en en faisant une mission de l'Etat, a été confiée par l'Etat à l'AFAN dès 1991. Les personnels de l'association affectés à cette tâche constituent, depuis, une division des services régionaux de l'archéologie.

Le déséquilibre numérique est pour beaucoup dans cette situation : les effectifs de la sous-direction de l'archéologie du ministère de la culture et de la communication s'élèvent à environ 400 personnes alors que l'AFAN emploie près de 1 300 équivalents temps plein. Les missions de l'association,

en raison de la multiplication des opérations d'aménagement et donc des chantiers de fouilles, se sont considérablement diversifiées : à l'origine limitées au soutien financier et à la réalisation des opérations archéologiques, elles s'étendent désormais, aux termes de la convention signée avec l'Etat, «à la réalisation des objectifs du service public de l'archéologie et de la politique archéologique nationale ».

Le recours à une association apparaît à bien des égards contestable même si, au prix d'un effort de remise en ordre consenti depuis 1990, la gestion de l'AFAN apparaît aujourd'hui au-dessus de tout reproche. Le statut associatif n'apparaît guère adapté à une structure dont le budget s'élevait en 1999 à près de 400 millions de francs ni de nature à garantir à lui seul le bon usage des fonds qui sont confiés à l'AFAN.

- **... et source de dysfonctionnements**

A cet égard, **les difficultés que traverse l'AFAN apparaissent pour une large part comme le signe d'une crise de croissance.**

**Les liens étroits qui existent entre l'AFAN et l'Etat expliquent sans doute que, contrairement aux autres pays européens, il ne se soit guère développé en France, ce que l'on pourrait appeler, au risque de choquer, un « marché » de l'archéologie préventive.**

S'il existe très peu d'entreprises, figurent cependant aux côtés de l'AFAN un grand nombre d'associations archéologiques qui regroupent, dans la plupart des cas, des bénévoles autour d'archéologues professionnels. Ces associations, dont la taille et l'activité sont très variables, réalisent, pour certaines d'entre elles, des fouilles de terrain, notamment dans leur secteur géographique, ce qui peut les amener à être en concurrence avec l'AFAN, comme cela a été le cas dans l'affaire de Saint-Omer, dans laquelle une commune a lancé un appel d'offres pour assurer l'exécution d'un chantier de fouilles.

Les collectivités territoriales pour leur part interviennent de plus en plus, soit pour apporter un soutien financier aux divers organismes qui s'occupent d'archéologie, soit en créant des services archéologiques. Cet attrait des collectivités pour la recherche archéologique s'explique aisément par l'intérêt qu'elle peut représenter dans la connaissance du territoire et de son histoire. Ces services, au nombre de 80 dans les départements et 50 dans les communes, représentent un effectif de 300 personnes, dont une partie relève du statut de la fonction publique territoriale, au sein de laquelle a été créé en 1991 un statut des conservateurs du patrimoine, dont l'une des spécialités est l'archéologie.

Ces services sont conduits à obtenir en leur nom propre des autorisations de fouiller, l'exécution des fouilles étant en général réalisée, faute de moyens en personnel, sous leur conduite par un opérateur extérieur. Certains d'entre eux, plus importants, disposent cependant de capacités opérationnelles qui leur permettent de réaliser des fouilles sous leur responsabilité.

**La place prépondérante accordée par l'Etat à l'AFAN crée une situation où, faute d'une réelle concurrence, la désignation des responsables de fouilles aboutit souvent à donner la préférence à une équipe de l'AFAN qui, du fait de ses dimensions, offre des garanties en termes de délais d'exécution, et à écarter des structures plus modestes dont la connaissance du terrain permettrait cependant de mieux exploiter les résultats scientifiques des opérations de terrain et d'en assurer une diffusion plus large.**

**Cette situation n'est pas plus satisfaisante sur le plan scientifique.** En effet, les collaborations qui auraient dû s'établir entre l'AFAN et les acteurs de la recherche publique ayant des activités liées à l'archéologie, CNRS et universités notamment, ne sont encore guère développées. Le statut associatif constitue sans doute à cet égard une des raisons de l'isolement de l'AFAN au sein de la communauté scientifique.

## **II. UN PROJET QUI SUSCITE ENCORE BON NOMBRE D'INQUIÉTUDES**

### **A. LE DISPOSITIF DU PROJET DE LOI**

#### **1. La création d'un monopole**

##### **• Soustraire l'archéologie préventive à la concurrence**

Le rapport remis au ministre de la culture et de la communication en novembre 1998 concluait à la nécessité de réaffirmer le caractère de service public de l'archéologie préventive. Selon ses auteurs, « *cette qualification s'attache assurément aux activités qui se rattachent à la mission de police confiée à l'Etat par la loi du 27 septembre 1941 (agrément, prescription scientifique, surveillance et évaluation) mais aussi, (...) aux opérations de*

*fouilles, que l'Etat serait amené à assurer en régie directe en vertu des articles 9 et 15 de cette loi ».*

Cette appréciation prend le contre pied de l'avis n° 98-A-07 du 19 mai 1998 du Conseil de la concurrence qui avait été saisi à la demande du ministère de la culture pour apprécier la compatibilité de la situation de l'AFAN avec le droit national et européen de la concurrence. Le conseil avait en effet établi une distinction entre ce qui relève des prérogatives de puissance publique attribuées à l'Etat pour la protection du patrimoine et les opérations liées à l'exécution même des fouilles. En conséquence, il estimait que *« l'exécution des fouilles archéologiques préventives constitue une activité de nature économique qui est aujourd'hui exercée par divers opérateurs et que l'initiative privée n'est pas défailante dans ce secteur. Dès lors, conférer des droits exclusifs, voire un monopole, pour l'ensemble des opérations d'exécution des fouilles n'apparaît, ni indispensable, ni nécessaire pour l'exécution de cette mission particulière ou d'une partie des opérations en cause ».*

**Le projet de loi**, en réaffirmant le caractère de service public de l'archéologie préventive et en confiant à un établissement public des droits exclusifs en matière de réalisation des fouilles, **visé à éviter que l'archéologie préventive ne soit considérée comme une activité économique et à la soustraire à l'application des règles de la concurrence.**

Cependant, il convient de remarquer que ce risque était jusqu'ici très faible : le recours à la concurrence demeurerait exceptionnel, les appels d'offre lancés en ce domaine étant forts peu nombreux, dans la mesure où l'AFAN apparaît dans la grande majorité des cas comme le seul opérateur capable de satisfaire, en termes de moyens et de délais, aux exigences des aménageurs.

- **Un établissement public doté de droits exclusifs**

**Le caractère de service public conféré à l'ensemble des opérations d'archéologie préventive se traduit par la création d'un établissement public administratif doté de droits exclusifs.**

Cet établissement créé par l'article 2 du projet de loi, dénommé par les avant-projets de décret « établissement public d'archéologie préventive », a pour mission de réaliser les sondages, diagnostics et opérations de fouilles prescrits par l'Etat.

**Cependant, le projet de loi, de façon fort contradictoire au demeurant, ne remet pas en cause le cadre juridique défini par la loi de 1941.** En effet, l'Etat conserve notamment la compétence de désigner le responsable de fouilles. L'article premier du projet de loi précise que l'Etat approuve la désignation du « responsable scientifique de toute opération

d'archéologie préventive » ce qui compte tenu du monopole accordé à l'établissement, signifie en réalité que l'autorité administrative ratifie la décision du président de l'établissement public.

A l'évidence, cette rédaction ne laisse guère espérer que, dans ce système, des responsables de fouilles puissent être choisis en dehors du personnel de l'établissement public bien que l'article 2 prévoit que pour l'exécution de sa mission, l'établissement public « peut faire appel par voie de convention à d'autres personnes morales dotées de services de recherche archéologique ».

- **La volonté de créer un organisme de recherche**

Une des préoccupations exprimées par MM. Demoule, Pêcheur et Poignant avait été de garantir le caractère scientifique des opérations d'archéologie préventive. **Le projet de loi accorde donc à l'établissement une mission de recherche**, ce qui explique qu'il soit placé sous la tutelle du ministère de la culture et du ministère de la recherche.

Cependant, force est de constater que la vocation d'organisme de recherche conférée à cet établissement n'apparaît guère dans le projet de loi. L'article 2 précise seulement que, outre l'exécution des fouilles prescrites par l'Etat, l'établissement est « chargé de la recherche en archéologie préventive » et qu'il « concourt (...) à la diffusion des ses travaux ». Le gouvernement semble ainsi transformer en hâte un opérateur de fouilles en un organisme de recherche.

- **Le choix de l'établissement public administratif**

Le projet de loi confère à l'établissement le **statut d'établissement public administratif**.

Le statut d'établissement public à caractère scientifique et technologique prévu par la loi de 1982 sur la recherche était à l'évidence à exclure. Ce statut n'était pas compatible avec les modalités de financement envisagées par le gouvernement. Par ailleurs, l'établissement public résultant en pratique de la « nationalisation » de l'AFAN, cette solution était à écarter dans la mesure où en application de l'article 17 de la loi de 1982 sur la recherche, les personnels des établissements à caractère scientifique et technologique sont des fonctionnaires.

Conformément aux règles générales d'organisation des établissements publics, cet établissement sera administré par un conseil d'administration et dirigé par le président de ce conseil, nommé par décret. Le gouvernement a eu le souci d'assurer la plus large représentation possible de l'ensemble des acteurs de l'archéologie préventive au sein de ce conseil à tel point que votre

rapporteur s'est demandé si cette composition était celle qui permettrait le mieux à cet organe d'exercer un véritable contrôle sur la direction de l'établissement.

Par dérogation aux dispositions du statut général de la fonction publique, les personnels permanents de l'établissement seront des agents contractuels, ce qui reprend une des préconisations des auteurs du rapport remis à la ministre pour lui permettre de disposer de la souplesse de gestion nécessaire à l'accomplissement de ses missions.

## **2. Un nouveau système de financement**

Bien qu'aucune de ses dispositions ne le précise explicitement, **le projet de loi met fin au système actuel de financement de l'archéologie préventive.**

En effet, les dispositions de l'article 3 combinées avec celles de l'article 2 signifient que les fouilles archéologiques préventives seront exécutées par l'établissement public à la charge de l'Etat. Dans cette logique, l'article 4 prévoit l'institution d'une redevance d'archéologie préventive. Cette redevance, en dépit des ambiguïtés qui résultent de l'usage de ce terme, est une imposition au sens de l'article 34 de la Constitution.

L'article 4 en fixe le taux, l'assiette et les modalités de recouvrement.

L'assiette de la taxe ne recouvre pas l'ensemble des opérations qui donnent lieu à des prescriptions d'archéologie préventive. Seules sont en effet visées celles dont la réalisation est soumise à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme ou à la réalisation d'études d'impact, ce qui a pour effet d'exclure notamment les terrassements de moins de 2 mètres de profondeur. Cependant, certains types de travaux assujettis à la redevance seront exonérés. L'article 4 prévoit deux exonérations pour le logement social, d'une part, et pour les constructions d'une surface hors oeuvre nette inférieure à 5 000 mètres carrés, d'autre part. Cette dernière exonération avait semble-t-il été conçue trop largement dans la mesure où elle aboutissait en fait à écarter de l'assiette de la taxe une très grande majorité des opérations d'aménagement.

Les taux de la redevance, qui se déclinent en une redevance sur les sondages et diagnostics et une redevance sur les fouilles, sont fixés en fonction du degré de complexité des opérations. L'article 4 renvoie au décret la fixation de ces degrés de complexité qui déterminera l'application d'un barème très fortement progressif.



Il s'agit là sans aucun doute de la disposition du projet de loi qui a suscité le plus d'émotion lors de son dépôt à l'Assemblée nationale. Les inconvénients d'un tel système, soulignés au demeurant par la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, résidaient principalement dans le manque de transparence des critères de complexité des opérations, élément pourtant décisif pour permettre à l'aménageur d'évaluer sa contribution dans la mesure où la forte progressivité des taux engendrait d'importants effets de seuil.

Votre rapporteur ne reviendra pas sur les défauts d'un tel système dans la mesure où le gouvernement, convaincu lui-même de l'imperfection des modes de calcul de la redevance fixés par le projet de loi, a proposé à l'Assemblée nationale un mécanisme très sensiblement différent, à défaut d'être entièrement satisfaisant.

## ***B. DES MOTIFS D'INQUIÉTUDE***

Le dispositif prévu par le projet aboutit à accorder à l'Etat, au travers de l'établissement public, un monopole d'exécution des fouilles. Les fouilles ne seront plus à la charge des aménageurs dans la mesure où un impôt permettra d'en assurer le financement.

Ce dispositif, qui peut au premier abord sembler séduisant, suscite bon nombre d'inquiétudes tant sur l'opportunité de mettre en place une « étatisation » de l'archéologie que sur sa compatibilité avec les règles européennes de la concurrence.

### **1. La légitimité du choix du monopole**

Le projet de loi, en considérant que le service public de l'archéologie préventive recouvre non seulement les prérogatives de puissance publique attribuées à l'Etat pour la protection du patrimoine archéologique mais également les opérations de fouilles elles-mêmes, qui en constituent le corollaire indissociable, répond à trois préoccupations : assurer en tout temps et en tout lieu les opérations d'archéologie préventive, permettre une mutualisation du coût des fouilles et, enfin, garantir la qualité scientifique des opérations.

**Cependant, la pertinence du dispositif retenu par le projet de loi au regard de ces impératifs apparaît pour le moins contestable.**

### • Un dispositif efficace ?

L'archéologie préventive est par nature tributaire du contexte économique et du nombre des opérations d'aménagement réalisées chaque année. L'analyse des commandes de l'AFAN au cours des cinq dernières années est, à cet égard, éclairante dans la mesure où elle permet de mesurer l'impact, en termes d'activité archéologique, des grands chantiers d'infrastructures (TGV Sud-est par exemple).

Votre rapporteur était donc fondé à se demander si le dispositif prévu par le projet de loi présente la souplesse nécessaire pour s'adapter au caractère aléatoire de l'activité de l'établissement.

En effet, en période de forte activité, l'établissement devra, en raison des droits exclusifs qui lui sont reconnus, faire face à une forte demande des aménageurs, ce qui imposera éventuellement des ajustements en terme d'effectifs. Or, la nature des ressources de l'établissement pourrait entraîner des décalages de trésorerie qui rendront délicats ces ajustements et pourraient se traduire par des délais supplémentaires imposés aux aménageurs. Ces derniers ne disposeraient plus de la possibilité de se tourner vers d'autres opérateurs pour exécuter les prescriptions archéologiques que leur impose l'Etat. Il en résulterait alors un phénomène de « file d'attente » fort préjudiciable.

En période de ralentissement économique, l'établissement public devra faire face à des ruptures de charge qui engendreront une diminution de ses ressources alors même que ses coûts fixes demeureront inchangés.

La rigidité induite par les droits exclusifs impose donc que l'établissement soit doté d'un fonds de roulement substantiel lui permettant de faire face aux décalages de trésorerie inhérents à son activité. Le montant de ce fonds de roulement, dont le ministère de la culture reconnaît la nécessité, ne semble pas avoir fait pour l'heure l'objet d'évaluation.

Certes, l'article 2 du projet de loi attribue à l'établissement public la possibilité de faire appel, par voie de convention, à d'autres personnes morales dotées de services archéologiques, ce qui devrait constituer une source de souplesse. Cependant, il n'est pas vain de craindre que l'établissement puisse répugner à collaborer avec d'autres opérateurs dans le souci de garantir ses droits exclusifs. Par ailleurs, le recours à des sous-traitants représentera un coût pour l'établissement public qui ne sera pas compensé.

**Le statut d'établissement public à caractère administratif apparaît également être une source de lourdeurs de gestion peu compatibles avec la nature des activités de cet organisme.**

Le rapport remis à la ministre reconnaissait que « *compte tenu des contraintes particulières liées aux opérations de terrain confiées au nouvel établissement public, celui-ci devrait disposer de réelles souplesses de gestion* », rappelant que « *cette considération avait conduit à envisager dans un passé récent, la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial de façon à faire bénéficier l'archéologie préventive des souplesses qu'offre cette formule.* »

Cependant, les auteurs écartaient ce statut en arguant de l'inadaptation du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial à la mission de recherche accordée à cet organisme.

Or, le dispositif retenu suscite également des interrogations sur les conditions dans lesquelles l'établissement pourra exercer cette mission.

#### • **Des garanties scientifiques ?**

Les ressources de l'établissement seront constituées par le produit de la redevance. Or, le produit a été calculé en fonction du coût actuel des opérations de terrain, qui ne comprend généralement pas la prise en charge de l'exploitation scientifique de travaux de fouilles.

**L'établissement ne pourra donc assumer la vocation scientifique qui lui est attribuée que si l'Etat lui en donne les moyens.** Or, d'après les informations communiquées à votre rapporteur, il ne semble pas que le ministère de la culture envisage de prévoir dans son budget des subventions de fonctionnement pour cet établissement. Cela se passe de commentaire.

En outre, compte tenu de la consanguinité qui ne manquera pas de s'établir entre l'établissement public et l'Etat, votre rapporteur s'est inquiété d'une éventuelle tentation de l'établissement, lorsque l'activité économique se ralentira, à encourager les services régionaux de l'archéologie à renforcer les prescriptions archéologiques de manière à accroître le rendement de la redevance afin d'assurer l'équilibre de son budget.

La **possibilité de telles dérives**, qui constituent sans doute un des inconvénients majeurs du projet de loi, **résulte** pour une large part **de l'absence de distinction claire entre l'autorité administrative qui prescrit les fouilles et l'opérateur de fouilles.**

**Au-delà, le principe des droits exclusifs reconnus à l'établissement ne semble pas garantir l'émergence d'une véritable recherche archéologique.** Aujourd'hui, outre l'AFAN, participent aux opérations de fouilles des chercheurs appartenant à des organismes de recherche (CNRS notamment) ou à des universités. Or, rien ne permet de garantir que demain cette variété des intervenants soit préservée. Elle constitue cependant une

condition nécessaire pour garantir la qualité scientifique des fouilles. Certaines opérations exigent des connaissances spécifiques ou encore la mise en commun de qualifications nécessaires, qui ne pourront pas toutes être représentées au sein de l'AFAN. A cet égard, le rôle accordé à l'établissement dans la désignation du responsable de fouilles comme l'autonomie inhérente à son statut constituent une source d'inquiétude parmi la communauté scientifique, que votre rapporteur ne peut que partager.

#### • **Un financement sans lien avec le coût ?**

Le principe de l'affectation d'une recette fiscale à un établissement public, retenu par le projet de loi, est une solution qui a été appliquée à de nombreux secteurs.

Cependant, dans la plupart des cas, cette recette a le caractère de taxe parafiscale, à l'image de celles perçues en contrepartie de certaines nuisances ou encore pour concourir au financement d'un secteur économique donné.

Dans le souci d'assurer une mutualisation, le projet de loi opère un choix différent : les redevances d'archéologie préventive constituent une « imposition de toute nature » au sens de l'article 34 de la Constitution et ne doivent pas avoir pour vocation de représenter la contrepartie exacte du coût des fouilles exécutées par l'établissement public.

Cependant, force est de constater que le mode de calcul prévu par le projet de loi repose non pas sur un système de mutualisation qui aurait pu se traduire par un prélèvement d'un faible montant assis sur l'ensemble des opérations d'aménagement, mais sur un impôt dont le taux dépend étroitement du coût réel de la fouille imposée au redevable. Cette ambiguïté est encore plus nette avec le nouveau mode de calcul retenu par l'Assemblée nationale.

La mutualisation ne joue donc qu'à la marge : elle ne résulte, en effet, que de la prise en compte dans les taux de la redevance du coût des opérations exonérées.

## **2. La question de la conformité du monopole aux règles européennes de la concurrence.**

Le Conseil de la concurrence dans son avis précité du 19 mai 1998 a considéré que si le pouvoir de police reconnu à l'Etat en vue d'assurer la protection du patrimoine ressort de prérogatives de puissance publique, l'exécution des fouilles archéologiques constitue une activité économique et que conférer des droits exclusifs, voire un monopole, à un opérateur n'était ni indispensable ni nécessaire pour assurer cette activité.

Si ses conclusions portent sur la situation qui prévaut aujourd'hui et non sur celle qui, demain, sera celle de l'établissement public, cette analyse est susceptible d'éclairer la question de la compatibilité du projet de loi avec les règles européennes du droit de la concurrence.

En effet, si la loi peut exclure l'archéologie préventive de l'application des règles de la concurrence posées par le droit national, elle ne peut avoir pour effet d'écarter l'application des articles 86 et 90 du traité de Rome.

On rappellera que l'article 86 interdit « dans la mesure où le commerce entre (les) Etats membres est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le marché commun ». L'article 90, s'il soumet aux règles de la concurrence les entreprises publiques comme celles dotées de droits spéciaux ou exclusifs, précise que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère de monopole fiscal le sont dans la mesure « où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission qui leur a été impartie ».

Il convient donc d'examiner si l'activité d'opérateur de fouilles constitue au sens du traité de Rome une activité économique, notion qui recouvre au sens de la jurisprudence « toute entité exerçant une activité économique indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de fonctionnement ».

Le rapport de MM. Demoule, Pêcheur, et Poignant considérait qu'il n'était pas possible de dissocier au sein des fouilles préventives, d'une part, les opérations matérielles et d'autre part, les démarches intellectuelles qui les fondent et la mission de recherche de laquelle elles participent.

Or, au regard de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes<sup>1</sup>, il semblerait plus pertinent de se demander si les fouilles sont détachables de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

Dans la mesure où le projet de loi maintient la distinction entre l'autorité qui établit les prescriptions et l'entité qui les exécute, il semble bien que ce soit le cas.

---

<sup>1</sup> *Affaire c - 364/92, SAT fluggesellschaft mbH contre Erucontrol 19 janvier 1994* : « Prises dans leur ensemble, les activités d'Eurocontrol, par leur nature, par leur objet et par les règles auxquelles elles sont soumises, se rattachent à l'exercice de prérogatives, relatives au contrôle et à la police de l'espace aérien, qui sont typiquement des prérogatives de puissance publique. Elles ne présentent pas un caractère économique justifiant l'application des règles de concurrence du traité ».

Le statut de l'établissement public prévu par le projet de loi est pour sa part sans influence sur la qualification de son activité : en effet, la jurisprudence de la CJCE pour apprécier le caractère économique d'une activité ne tient compte ni du caractère exclusif de celle-ci, ni de son mode de financement, ni de son statut juridique.

Enfin, on rappellera que la CJCE peut être amenée pour déterminer la nature de l'activité à examiner les conditions dans lesquelles elle exerce dans d'autres pays (cf : aff. Job Centre coop. Arl, 11 décembre 1977). A cet égard, il convient de relever que si dans les autres pays européens, l'exécution des fouilles s'effectue, de façon générale, sous le contrôle de l'autorité administrative, il n'existe dans aucun d'entre eux un opérateur de fouilles unique et le statut des opérateurs se révèle très diversifié. Coexistent en général des structures variées, qui relèvent du secteur public (ministères, musées, collectivités territoriales) comme du secteur privé (coopératives d'archéologues privées, associations, entreprises privées, ...).

Compte tenu de ces observations, **il n'est donc pas exclu que l'activité d'opérateur de fouilles puisse être considérée comme une activité économique au sens de l'article 86 du traité de Rome.**

Si cette qualification était retenue, il conviendrait d'examiner si l'octroi de droits exclusifs à l'établissement apparaît comme une condition nécessaire à l'accomplissement de sa mission, qui consiste à exécuter les fouilles conformément aux prescriptions de l'Etat. En résumé, la possibilité d'octroyer la responsabilité des fouilles à d'autres opérateurs qui agiraient par ailleurs sous le contrôle de l'Etat avec les mêmes contraintes met-elle l'établissement dans l'impossibilité de remplir sa mission ? La réponse est à l'évidence négative. Au demeurant, les infléchissements apportés par l'Assemblée nationale au projet de loi semblent le confirmer.

### ***C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE***

Si le caractère de service public de l'archéologie préventive a été réaffirmé par l'Assemblée nationale, des modifications significatives ont été apportées au texte du gouvernement en ce qui concerne, d'une part, les partenariats que l'établissement a vocation à établir avec les autres acteurs de la recherche archéologique et, d'autre part, le mode de calcul de la redevance.

#### **1. Un monopole assoupli**

Lors des débats à l'Assemblée nationale, s'est fait jour la préoccupation d'assurer que les droits exclusifs conférés à l'établissement

public en matière d'exécution des fouilles ne conduisent pas à ce que celui-ci « monopolise » la recherche archéologique.

Le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, M. Pascal Rogemont, a précisé à l'occasion de l'examen de l'article 2 que « *l'établissement public administratif n'aura pas vocation à être à lui tout seul la communauté scientifique archéologique, ni par sa constitution, ni par son fonctionnement* » et qu'il « *agira en fonction de cette communauté archéologique* ».

Sur sa proposition, l'Assemblée nationale a souhaité préciser la rédaction du projet de loi afin de prévoir que pour l'exécution de sa mission, l'établissement public « associe les services de recherche archéologique des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public » mais également qu'« il peut faire appel, pas voie de convention, à d'autres personnes morales, françaises ou étrangères dotées de service de recherche archéologique ».

**Si ces précisions vont dans le bon sens, elles ne permettent pas véritablement de garantir que d'autres organismes puissent être associés aux opérations de fouilles et que toute tentation corporatiste soit écartée.**

En effet, bien que l'Assemblée nationale ait modifié les modalités de désignation du responsable de fouilles, l'établissement conserve un pouvoir de proposition. Par ailleurs, s'agissant des partenariats, la rédaction de l'article 2 demeure très floue. Enfin, la décision de conventionner appartient à l'établissement et à lui seul, ce qui est au demeurant la conséquence logique de l'autonomie qui lui est reconnue en qualité d'établissement public doté de la personnalité morale.

## **2. Un nouveau mode de calcul de la redevance d'archéologie préventive.**

Afin de répondre aux nombreuses critiques suscitées par les modalités de calcul de la redevance prévues par le texte initial du projet de loi, l'Assemblée nationale leur a substitué un dispositif nouveau qui, contrairement à ce que pourrait laisser penser sa rédaction, est destiné à assurer une plus grande transparence du coût fiscal de l'archéologie.

En premier lieu, **l'efficacité du dispositif a été améliorée**. En effet, l'exonération des constructions d'une surface hors œuvre nette de moins de 5 000 mètres carrés ne permettait pas à l'évidence de garantir à l'établissement, dans le cadre du monopole, des ressources suffisantes. L'Assemblée nationale a donc substitué au critère fondé sur l'importance des

opérations un critère prenant en compte leur finalité, en prévoyant que serait exonérée de la redevance la construction de logements réalisés par une personne physique pour elle-même.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a prévu une **exonération supplémentaire afin de prendre en compte dans le calcul de la redevance le coût des opérations de fouilles qu'une collectivité locale peut effectuer elle-même grâce au concours de ses services archéologiques**, disposition qui, à l'évidence, ouvre une brèche substantielle dans le monopole reconnu à l'établissement.

L'Assemblée nationale a, en outre, précisé que pourraient faire l'objet d'une réduction du montant de la redevance les moyens mis à disposition de l'établissement public par les redevables, dans la limite de 50 % de celle-ci. Cette précision revient à reconnaître que certaines opérations sont en réalité détachables de l'objet scientifique de la fouille.

Enfin, sur proposition du gouvernement, l'Assemblée nationale a fixé **de nouvelles modalités de calcul de la redevance**. La distinction entre la redevance pour sondages et diagnostics et celle due pour les opérations de fouilles demeure mais leurs modalités de calcul sont profondément modifiées.

En dépit d'une rédaction qui a toutes les apparences de la complexité, le dispositif prévu par le paragraphe II de l'article 4 vise en réalité à fixer un taux par mètre carré permettant de couvrir le besoin de financement de l'établissement qui a été estimé à environ 700 millions de francs. Ce chiffre qui représente le budget global de l'archéologie préventive sur la base des données disponibles pour l'année 1998 recouvre à la fois le chiffre d'affaires de l'AFAN, mais également la valeur des prestations prises en charge actuellement par les aménageurs (terrassements, équipements de chantiers, ...). Une enquête nationale réalisée par les services du ministère de la culture a permis d'obtenir des données sur les opérations exécutées. A partir de ces informations et des besoins de financement de l'établissement, les formules de calcul ont pu être arrêtées et les exonérations, évaluées.

Pour répondre aux critiques exprimées sur la complexité du dispositif prévu initialement, a été fixé un taux unique pour la redevance due au titre des sondages et diagnostics, soit 2,58 francs par m<sup>2</sup>.

En matière de fouilles, la diversité des sites rencontrés a conduit l'Assemblée nationale à retenir deux formules, l'une concernant les sites stratifiés composés de la superposition de vestiges d'époque successives et l'autre, les sites présentant une accumulation de structures archéologiques (tombes, trous de poteaux par exemple)



Cette formule, présente **l'avantage de la transparence** dans la mesure où elle est assise sur les prescriptions des services régionaux d'archéologie et qu'à ce titre, **elle laisse une marge d'appréciation très faible à l'établissement pour en fixer le montant.**

En revanche, si elle a le mérite de tenir compte du coût actuel de l'archéologie, **elle ne permet pas de garantir sa capacité à assurer de manière permanente les besoins de l'établissement**, ce qui, dans un contexte de monopole, ne peut que susciter des inquiétudes. En effet, l'étude réalisée par les services du ministère ne porte que sur une seule année. Or, compte tenu de la croissance exponentielle des coûts de l'archéologie au cours de la dernière décennie, on peut se demander si l'indexation des taux sur le coût de la construction permettra à l'avenir à la redevance de couvrir le coût d'exécution des fouilles archéologiques.

### **III. L'ALTERNATIVE PROPOSÉE PAR VOTRE COMMISSION**

La crise de croissance que connaît l'archéologie préventive depuis plusieurs années exige à l'évidence une clarification de son cadre juridique comme de son organisation administrative. Or, votre rapporteur constate que le projet de loi ne constitue qu'une réponse partielle aux difficultés que connaît depuis plusieurs années cette discipline.

Si le projet de loi permet de satisfaire sur certains points les attentes légitimes des archéologues et des aménageurs, il présente de nombreuses faiblesses auxquelles votre commission a souhaité remédier :

- en précisant le cadre dans lequel s'exercent les compétences de l'Etat en matière de fouilles préventives ;
- en refusant le principe du monopole afin, notamment, de permettre aux collectivités territoriales de se doter de services archéologiques ;
- et en aménageant le mode de financement de l'archéologie préventive.

#### **A. PRÉCISER LE RÔLE DE L'ETAT**

Une des principales lacunes du projet de loi est de ne pas préciser les conditions dans lesquelles l'Etat prescrit des fouilles préventives.

L'article 1er bis adopté par l'Assemblée nationale s'en tient à un rappel très général des compétences de l'Etat et ne remédie en rien à l'inadaptation du cadre juridique actuel aux exigences de l'archéologie de sauvetage. Sous réserve de la procédure de désignation du responsable de fouilles, il n'apporte en effet aucune modification aux dispositions législatives en vigueur, dont l'articulation avec le projet n'apparaît pas au demeurant clairement.

**Votre commission a donc souhaité préciser les conditions dans lesquelles s'exercent les compétences de l'Etat en matière de prescriptions de fouilles préventives afin de leur conférer un cadre juridique propre.**

- Dans la logique de la remise en cause du monopole conféré à l'établissement, **il appartiendra à l'autorité administrative et à elle seule de désigner le responsable de fouilles.** Celui-ci pourra être choisi parmi les personnels de l'établissement mais également au sein de services de collectivités territoriales ou éventuellement de structures de droit privé (associations, entreprises...). On en revient là à l'esprit de la loi de 1941.

Lors de la prescription des opérations archéologiques, seront précisés les délais dans lesquels seront réalisées les fouilles. Cette disposition permet de répondre aux attentes des aménageurs soucieux d'anticiper le coût et la durée des fouilles archéologiques.

- **Afin de renforcer les garanties scientifiques dont doivent être entourées les prescriptions de l'Etat, il est prévu une procédure consultative** calquée sur celle qui prévaut depuis 1994. La consultation d'une instance scientifique devrait être de nature à lever les soupçons sur une administration qui serait à la fois « juge et partie ». En effet, le poids que représentera l'établissement public, doté ou non de droits exclusifs, risque de marginaliser encore les services régionaux d'archéologie et de favoriser une confusion des genres, préjudiciable aux intérêts scientifiques comme aux exigences du développement économique.

Pour cette raison, votre commission vous proposera de **conférer une existence législative au Conseil national de la recherche archéologique (CNRA) et aux commissions interrégionales de la recherche archéologique (CIRA)**, tout en élargissant leur composition actuelle à des représentants des collectivités territoriales. Il apparaît nécessaire de renforcer l'autorité de ces organismes consultatifs, et en particulier des CIRA, qui, depuis leur création par décret en 1994, jouent un rôle très actif auprès des services régionaux dans la définition des prescriptions archéologiques et le contrôle des opérations de terrain.

- Votre rapporteur soulignera cependant que **les conditions dans lesquelles l'Etat pourra s'acquitter de ses obligations dépend pour une**

**large part des crédits budgétaires qui seront à l'avenir consacrés à l'archéologie.** La crise actuelle de l'archéologie est largement imputable, on l'a vu, à l'incapacité de l'Etat à se doter des moyens correspondants à ses missions. A cet égard, la mention de la carte archéologique dans la loi, qui constitue pourtant un élément essentiel pour mieux appréhender le « risque archéologique » risque de rester de l'ordre du vœu pieux si l'effort de recrutement nécessaire pour renforcer les services régionaux d'archéologie n'est pas consenti.

## ***B. REFUSER LE PRINCIPE DU MONOPOLE***

- L'attribution d'un monopole à un établissement public financé par l'impôt n'est pas apparue à votre commission comme de nature à permettre, comme le projet de loi en assigne la mission à l'Etat, la « conciliation des exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social ».

**Le dispositif proposé par le projet de loi ne se justifie en effet pas plus sur le plan de l'efficacité que de la nécessité d'assurer la qualité scientifique des opérations de fouilles.** Par ailleurs, les doutes soulevés sur la question de sa conformité aux règles européennes de la concurrence laissent craindre une remise en cause rapide de ce mécanisme, qui risquerait de se traduire par une ouverture de l'archéologie à la concurrence, situation que le projet de loi tente à juste titre de prévenir.

**Votre commission vous proposera donc de revenir sur le monopole accordé à l'établissement public.**

- Pour autant, la suppression du monopole ne signifie pas une ouverture du marché de l'archéologie à la concurrence.

Votre commission ne contestera pas la nécessité de remédier à l'inadaptation des modalités d'intervention de l'Etat en ce domaine.

**La structure associative est à l'évidence devenue insuffisante et la formule de l'établissement public s'impose.** Par ailleurs, il apparaît nécessaire de permettre aux constructeurs de recourir à un organisme doté d'une dimension suffisante pour répondre rapidement à leurs exigences.

Cependant, afin d'accorder à cet établissement la souplesse de gestion nécessaire à l'accomplissement de sa mission, qui consiste essentiellement en la réalisation d'opérations de terrain, **votre commission a souhaité lui conférer un statut d'établissement public à caractère industriel et commercial.**

Le rapport de MM. Demoule, Pêcheur et Poignant ne recommandait la solution de l'établissement public administratif qu'à deux conditions : qu'il puisse être autorisé à recruter des contractuels et que ses « *règles financières et comptables (soient) adaptées aux besoins très particuliers des opérations de terrain* », en bref à condition que cet établissement public administratif (EPA) ressemble à un établissement public industriel et commercial (EPIC).

Si le projet de loi précise que les emplois permanents de l'établissement seront des contractuels, l'avant-projet de décret présenté par le gouvernement relatif au futur statut de l'établissement public ne comporte aucune garantie s'agissant des règles financières et comptables. Par ailleurs, il importe de rappeler que l'adaptation des règles financières et comptables des EPA connaît des limites.

Votre rapporteur soulignera, en outre, que la qualité d'EPIC n'est pas incompatible –loin s'en faut– avec une activité de recherche comme le prouve l'exemple du bureau de recherches géologiques et minières ou encore le Commissariat à l'énergie atomique.

• Le refus du monopole apparaît également comme une condition nécessaire pour **permettre le développement des services archéologiques des collectivités territoriales.**

Le projet de loi, certes assoupli sur ce point par l'Assemblée nationale, soulève encore bien des interrogations sur la place qui sera accordée à l'avenir à ces services qui ont pourtant largement contribué aux cours des dernières années à sensibiliser les aménageurs aux impératifs liés à la protection du patrimoine archéologique et à permettre une exploitation scientifique et culturelle des découvertes archéologiques au plus près du territoire.

A la différence des personnels de l'AFAN aujourd'hui, et de l'établissement public demain, qui sont appelés à se déplacer au gré des chantiers, ces services, dont certains sont dotés de capacités opérationnelles sont certainement les mieux à même de faire de l'archéologie préventive un instrument d'aménagement du territoire.

Cependant, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale méconnaît cette réalité en accordant un rôle subsidiaire à ces services.

Afin de consacrer leur rôle et de ne pas entraver leur développement, votre commission a souhaité reconnaître aux collectivités locales la possibilité de se doter de services archéologiques.

Cette préoccupation rejoint celles des auteurs de la proposition de loi n° 374 (1998-1999) relative à l'organisation de l'archéologie. Ce texte

prévoyait que les collectivités territoriales pouvaient exercer des compétences en matière d'archéologie selon un mécanisme original permettant à l'Etat de leur déléguer par le biais de conventions des compétences étendues. Au nombre de celles-ci, figuraient des compétences qu'elles exercent déjà (participation à l'élaboration de la carte archéologique nationale, direction de fouilles), mais également des prérogatives qui pour l'heure sont réservées à l'Etat, et en particulier, l'établissement des prescriptions archéologiques.

**Le dispositif retenu par votre commission s'inscrit pour sa part dans la logique qui préside aux dispositions du code général des collectivités territoriales et des lois de décentralisation relatives aux compétences culturelles facultatives des collectivités territoriales.** Il prévoit que les collectivités territoriales sont libres de déterminer l'organisation et le fonctionnement de leurs services archéologiques sous réserve du contrôle technique de l'Etat, qui s'exercera sur les personnels, comme le prévoit déjà l'article 65 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, et sur les opérations de fouilles en application de la loi de 1941 et des dispositions du projet de loi.

Ces services auront vocation, dès lors qu'ils existent et que la collectivité en fait la demande, à participer de plein droit aux opérations de fouilles qui se déroulent sur le territoire de celle-ci, sous réserve de la compétence reconnue à l'Etat de désigner le responsable de fouilles.

Le développement de ces services archéologiques territoriaux sera encouragé par le mécanisme d'exonération introduit par l'Assemblée nationale.

**La loi doit inciter les collectivités territoriales à se doter de véritables services archéologiques.**

### ***C. AMÉNAGER LES MODALITÉS DE FINANCEMENT DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE***

- Votre rapporteur ne reviendra pas ici sur les ambiguïtés du mécanisme de financement prévu par le projet de loi.

**Ce mécanisme ne constitue pas une panacée :** les modalités de calcul, qui dépendent étroitement des prescriptions de l'Etat, ne permettent pas de réduire de manière significative l'« aléa » archéologique. De même, l'effet de mutualisation recherché n'est que partiellement atteint : les redevables insolubles n'auront pas d'autre solution que de tenter d'obtenir du président de l'établissement public des mesures individuelles de remise.

Cependant, force est de constater que le financement par l'impôt permet de mettre un terme aux débats sur la charge du coût de l'archéologie. Il

est désormais établi que celle-ci incombe aux aménageurs. Le projet de loi n'introduit pas sur ce point une grande innovation dans la mesure où le principe « casseur-payeur » avait été bien accepté par les collectivités publiques comme par les professionnels du bâtiment.

En outre, la fixation par la loi d'un barème répond également aux attentes des archéologues, lassés de devoir conduire à l'occasion de chaque chantier, de difficiles négociations avec les aménageurs.

**Votre commission n'a donc pas remis en cause le principe du financement par l'impôt.**

Toutefois, dans la mesure où l'établissement public n'est plus en situation de monopole, **votre commission vous proposera de prévoir un système de réduction de redevance plus large que celui prévu par l'Assemblée nationale** : les sommes que les aménageurs auront été amenés à engager pour l'exécution des travaux prescrits par l'Etat qui ne sont pas exécutés par l'établissement viendront en réduction du montant de la redevance.

Ce système, qui a été retenu à l'Assemblée nationale pour les collectivités territoriales, doit être étendu à l'ensemble des aménageurs : soit ces derniers recourent à l'établissement et ils acquittent la redevance, soit ils se tournent, sous le contrôle de l'Etat, vers un autre opérateur de fouilles et ils bénéficient du régime de réduction.

**• Enfin, votre commission a souhaité corriger un des effets pervers de la redevance d'archéologie préventive.**

Les mécanismes de calcul de la redevance, qui sont établis sur des valeurs moyennes, ne sont guère dissuasifs pour les opérations d'aménagement situées sur des terrains exceptionnellement riches en vestiges archéologiques. Dans ce cas, le montant de la redevance risque d'être considéré par un aménageur doté de fortes capacités contributives, comme supportable, ce qui risque de contraindre l'établissement d'exécuter à ses frais des fouilles très coûteuses sur un site qui mériterait de ne pas être détruit.

**Afin d'assurer dans de telles hypothèses la protection du patrimoine archéologique, votre commission a souhaité introduire à l'article 4 en quelque sorte un taux majoré de la redevance lorsque la complexité des fouilles l'imposait.**

Votre rapporteur souhaite enfin qu'**un rapport rende compte au Parlement de l'exécution de la loi**, en précisant notamment l'évolution du financement de l'archéologie préventive, les contestations soulevées par l'application de la redevance et le bilan des opérations archéologiques

préventives afin de permettre à la représentation nationale de s'assurer que les objectifs de protection du patrimoine archéologique et de promotion de la connaissance scientifique sont compatibles avec le respect des exigences économiques.

\*

\*       \*

Compte tenu de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission des affaires culturelles vous propose d'adopter le projet de loi relatif à l'archéologie préventive.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article premier*

#### **Définition de l'archéologie préventive et compétences de l'Etat**

##### I. Texte du projet de loi

Cet article consacre son premier alinéa à la définition de l'archéologie préventive et précise dans son second alinéa les responsabilités de l'Etat en ce domaine.

- La définition de l'archéologie préventive

Le projet de loi définit l'archéologie préventive par référence aux trois types d'opérations matérielles auxquelles donnent généralement lieu des travaux d'aménagement qui, par leur nature ou leur localisation, menacent des vestiges. Il s'agit :

- de la détection de vestiges. Cette phase se traduit par la réalisation de sondages ou de diagnostics prescrits dans la plupart des cas préalablement à la délivrance du permis de construire ou dans le cadre de la réalisation d'une étude d'impact ;

- de leur conservation ou de leur sauvegarde par l'étude scientifique, ce qui prend soit la forme de fouilles soit, lorsque le site doit être préservé, celle du classement du terrain ;

- enfin, de la diffusion des résultats obtenus. Cet aspect de l'archéologie préventive est sans doute aujourd'hui le plus négligé, ce qui suscite, au demeurant, les interrogations des aménageurs sur la légitimité des opérations dont on leur impose la réalisation et dont l'exploitation scientifique est mal identifiée, voire inexistante.



Votre rapporteur s'est interrogé tant sur l'opportunité que sur la portée de cette définition de l'archéologie préventive.

Les opérations d'archéologie préventive qui, il convient de le noter, ne sont pas définies en tant que telles par la Convention de Malte demeurent de fouilles archéologiques, même si elles se situent dans le cadre spécifique d'opérations d'aménagement et s'effectuent dans l'urgence. La distinction entre fouilles programmées et fouilles préventives ou de sauvetage vise donc essentiellement le contexte dans lequel elles sont exécutées et n'est justifiée par aucune considération scientifique. Comme le souligne le rapport remis à la ministre de la culture et de la communication, la différence de nature entre l'archéologie préventive et l'archéologie programmée « *n'est pas de nature mais de pratique* ».

Mal fondée en opportunité, elle ne se justifie guère plus sur le plan juridique. Les compétences de l'Etat en ce domaine demeurent régies par les dispositions de la loi du 27 septembre 1941 et les règles du droit de l'urbanisme avec lesquelles elles se combinent.

- Les compétences de l'Etat

Les compétences de l'Etat s'inscrivent dans le cadre général de la « *conciliation des exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social* » ; formulation à la valeur normative incertaine qui s'inspire étroitement des termes de l'article 4 de la Convention de Malte qui stipule que « *chaque partie s'engage à rechercher la conciliation et l'articulation des besoins respectifs de l'archéologie et de l'aménagement (...)* ».

Les compétences de l'Etat recouvrent :

- la prescription des mesures visant à la conservation ou à la sauvegarde scientifique du patrimoine archéologique ;
- l'approbation de la désignation du responsable scientifique de toute opération d'archéologie préventive ;
- le contrôle et l'évaluation des opérations,
- l'établissement de la carte archéologique nationale.

L'énumération des prérogatives attribuées à l'Etat auquel procède le second alinéa de l'article premier attribue à l'autorité administrative un pouvoir de police destiné à assurer la protection du patrimoine archéologique, qui n'est pas spécifique à l'archéologie préventive. En cela, à l'exception des précisions relatives à la désignation du responsable des fouilles et à la carte

archéologie, il ne fait que reprendre en termes généraux des prérogatives déjà attribuées à l'Etat par la loi de 1941 et le code de l'urbanisme.

C'est le cas en premier lieu de la prescription des mesures de sauvegarde. En l'absence de précisions, le cadre dans lequel s'exercera cette compétence demeure donc celui qui est fixé par les dispositions en vigueur, c'est-à-dire le titre II de la loi de 1941 qui est pourtant considéré comme inadapté à la nature des fouilles préventives.

S'agissant des missions de contrôle et d'évaluation des opérations archéologiques, l'article 3 de la loi de 1941 précise déjà que les fouilles autorisées par l'Etat « *s'exécutent conformément à la décision ministérielle d'autorisation et sous la surveillance d'un représentant accrédité de l'administration* ».

En revanche, le projet de loi introduit une disposition nouvelle en précisant que l'Etat approuve la désignation du responsable scientifique de toute opération archéologique. Jusqu'à présent, s'appliquaient les dispositions de l'article premier de la loi de 1941 selon laquelle « *nul ne peut effectuer sur un terrain lui appartenant ou appartenant à autrui des fouilles sans en avoir au préalable obtenu l'autorisation* » qui n'étaient, du moins dans leur rédaction, guère adaptées à la réalité de l'archéologie préventive dans la mesure où elles visaient plutôt le cas d'un archéologue désireux de réaliser des fouilles programmées que celui d'un aménageur contraint d'exécuter des sondages archéologiques. La pratique voulait que les autorisations soient accordées personnellement à l'auteur de la demande, qui devait être une personne physique. Le projet de loi consacre cette pratique en précisant que l'autorité administrative approuve la désignation du responsable scientifique des opérations. Cette procédure s'appliquera, semble-t-il, exclusivement aux fouilles préventives ; pour les autres types d'opérations archéologiques, les dispositions de l'article premier de la loi de 1941 devraient continuer à s'appliquer.

Enfin, l'article premier attribue à l'Etat la mission d'établir la carte archéologique nationale. Cette mention consacre les travaux entrepris par l'Etat depuis 1978 dans le cadre de l'inventaire national des sites archéologiques puis à partir de 1991 à travers le programme de carte archéologique, sans pour autant préciser les conditions dans lesquelles ce document est opposable aux tiers.

## II. Position de l'Assemblée nationale

Dans le souci de traiter séparément de la définition de l'archéologie préventive, des compétences de l'Etat et de la carte archéologique,

L'Assemblée nationale a supprimé le second alinéa de l'article premier pour transférer ses dispositions dans deux articles distincts qu'elle a insérés après l'article premier.

Elle a complété la définition de l'archéologie préventive. Le caractère de service public de l'archéologie préventive a été réaffirmé ; précision qui peut apparaître redondante au regard des dispositions relatives aux compétences attribuées à l'Etat et à l'établissement public par le projet de loi et qui interprétée *a contrario* pourrait laisser penser que l'archéologie programmée ne relève pas du service public.

Afin de renforcer le caractère scientifique de cette discipline, l'Assemblée nationale a indiqué, ce qui va pourtant semble-t-il de soi, que l'archéologie préventive est partie intégrante de l'archéologie et qu'à ce titre elle est régie par les « mêmes principes de déontologie scientifique applicables à toute recherche ». Votre rapporteur, qui s'est interrogé longuement sur la nature exacte de ces « principes », relève que le service public de la recherche archéologique, comme l'ensemble du service public de la recherche publique, est soumis aux dispositions de la loi n° 82-610 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

### III. Position de la commission

Votre commission considère que l'objet du projet de loi n'est pas de définir une nouvelle discipline scientifique mais de préciser le rôle qui incombe à l'Etat en matière de protection du patrimoine archéologique.

En conséquence, elle vous propose d'adopter un **amendement** qui procède à une nouvelle rédaction de cet article.

#### *Article 1er bis*

#### **Rôle de l'Etat**

##### I. Texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article additionnel qui reprend sous réserve d'une modification les dispositions relatives au rôle de l'Etat -hormis la réalisation de la carte archéologique- qui figuraient au second alinéa de l'article premier du texte déposé par le gouvernement.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales précise que le responsable scientifique de la fouille est désigné par l'Etat sur proposition de l'établissement public créé par l'article 2.

Cette modalité de désignation ne constitue pas une modification substantielle par rapport à la procédure prévue par le projet de loi.

Le texte du gouvernement, dont la rédaction est sur ce point très elliptique, prévoyait que l'Etat approuvait le responsable scientifique de toute opération archéologique, ce qui revenait à dire que l'autorité administrative ratifiait la décision du président de l'établissement public. L'Assemblée nationale prévoit en réalité une compétence liée de l'Etat. En effet, l'autorité administrative ne pourra pas choisir un responsable de fouilles qui n'aura pas été proposé par l'établissement public.

Dans la mesure où l'établissement public est doté par l'article 2 de droits exclusifs, on le voit mal proposer un responsable scientifique qui n'appartienne pas à son personnel. En tout état de cause, cette modalité de désignation, qui reconnaît à l'établissement public un droit de veto, ne permet pas de garantir que des organismes extérieurs à ce dernier puissent se voir confier des opérations archéologiques.

## II. Position de la commission

Le texte adopté par l'Assemblée nationale présente deux inconvénients :

- il s'en tient à un rappel très général des compétences que l'Etat assume en matière archéologique et ne remédie pas à l'inadaptation du cadre juridique actuel aux exigences spécifiques de l'archéologie préventive. En effet, l'article 1er bis, sous réserve de la procédure de désignation du responsable scientifique, n'apporte aucune modification aux dispositions législatives actuellement en vigueur. Par ailleurs, il ne précise pas dans quelle mesure ces compétences se combinent avec celles que détient d'ores et déjà l'Etat en vertu de la loi de 1941 ;

- il s'inscrit dans la logique du projet de loi qui attribue le monopole d'exécution des fouilles archéologiques à l'établissement public créé par l'article 2. A ce titre, il n'opère pas une distinction suffisante entre les compétences de l'Etat, et celles de l'opérateur de fouilles et ne permet de garantir que d'autres organismes publics ou privés puissent être autorisés à diriger des fouilles.

En conséquence, votre commission a adopté une nouvelle rédaction de cet article afin de préciser les conditions dans lesquelles s'exercent les compétences de l'Etat en matière d'archéologie préventive.

Dans le souci d'opérer une distinction claire entre les prescriptions archéologiques et la réalisation des opérations de fouilles, votre commission a souhaité que la désignation du responsable de fouilles incombe à l'autorité administrative, selon les cas, le ministre chargé de l'archéologie ou le préfet de région.

Afin de renforcer les garanties scientifiques dont doivent être entourées les prescriptions de l'Etat, il est prévu une procédure consultative qui reprend dans ses grandes lignes celle qui prévaut actuellement. Les prescriptions archéologiques et la désignation du responsable scientifique des opérations par l'autorité administrative seront précédées d'une consultation de la commission interrégionale de l'archéologie ou du conseil national de la recherche archéologique selon les cas. Par ailleurs, il est précisé que l'exploitation scientifique des opérations de fouilles est réalisée sous le contrôle de l'Etat.

Dans le souci de limiter les contraintes que font peser les opérations d'archéologie préventive sur les opérations d'aménagement, il reviendra à l'autorité administrative d'indiquer la durée des diagnostics, sondages et opérations de fouilles. Par ailleurs, l'autorité administrative arrêtera, en accord avec le responsable de fouilles, la date de début des opérations archéologiques afin de garantir, lorsque le propriétaire du terrain le souhaite, un lancement rapide de celle-ci.

Si au terme de ces délais les opérations ne sont pas achevées, ou si elles n'ont pas été engagées à la date fixée en accord avec le responsable de fouilles, le terrain sera considéré comme libre de contrainte archéologique.

#### *Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> bis*

### **Conseil national de la recherche archéologique et commissions interrégionales de la recherche archéologique**

Si le projet de loi esquisse la distinction entre les compétences de l'Etat et celles de l'établissement public, le monopole qu'il confie à ce dernier ne permet pas de garantir le caractère scientifique des prescriptions archéologiques émanant de l'autorité administrative.

Les droits exclusifs qui lui sont accordés, comme le poids qu'il sera amené à prendre dans la réalisation des opérations de terrain, favorisera inévitablement un mélange des genres. Cette consanguinité entre l'autorité qui prescrit les fouilles et celui qui les exécute, qui existe déjà dans le système actuel, ne pourra que se trouver renforcée, alors même que le financement de l'établissement repose sur une taxe assise sur les prescriptions archéologiques : en effet, plus ces dernières seront nombreuses et détaillées, plus le montant des redevances sera élevé. Votre rapporteur considère qu'une telle situation n'est pas à l'évidence de nature à entourer les prescriptions archéologiques de garanties suffisantes tant au regard des intérêts scientifiques que du point de vue des exigences du développement économique.

Votre commission a donc souhaité préciser les conditions dans lesquelles seront établies les prescriptions archéologiques par l'autorité administrative. La consultation d'une instance scientifique devrait être de nature à lever les soupçons qui pourraient susciter les décisions de l'administration, qui risque d'être accusée d'être à la fois « juge et partie ».

Par coordination avec la nouvelle rédaction de l'article 1er bis, votre commission vous propose donc de conférer une existence législative aux organes consultatifs, créés en 1994 : le conseil national de la recherche archéologique (CNRA) et les commissions interrégionales de la recherche archéologique (CIRA).

La composition de ces instances est élargie à des représentants des collectivités territoriales.

#### *Article 1er ter*

### **Carte archéologique nationale**

#### *I. Position de l'Assemblée nationale*

Cet article adopté par l'Assemblée nationale reprend en la complétant la disposition qui figurait au second alinéa de l'article premier du projet de loi initial : « (l'Etat) dresse la carte archéologique nationale ».

Votre rapporteur relève que si l'Assemblée nationale a précisé les modalités d'élaboration et de communication aux tiers de ce document, elle n'en a pas pour autant précisé la valeur juridique.

La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale prévoit que seront associés à la réalisation de la carte archéologique l'ensemble des

établissements publics ayant des activités de recherche archéologique (universités, organismes publics de recherche) ainsi que les collectivités territoriales.

L'Assemblée nationale a également indiqué que des extraits de ce document seront communiqués aux autorités compétentes pour délivrer les autorisations d'urbanisme ce qui permettra aux maires de fournir des éléments d'information sur la présence éventuelle de vestiges archéologiques notamment dans le cadre de la procédure de délivrance des permis de construire.

## II. Position de la commission

Une des difficultés de la situation qui prévaut aujourd'hui réside dans le fait que les aménageurs pas plus que l'administration ne maîtrisent le « risque archéologique ».

A la différence par exemple de la contrainte liée à la présence d'un monument historique, celle qui résultera de la présence dans le sous-sol de vestiges n'est en général pas connue de l'aménageur lorsqu'il élabore son projet. Il n'en aura connaissance que lors de l'instruction du permis de construire ou plus tardivement encore lorsque les travaux de terrassement débiteront. Alors que les études de faisabilité sont déjà souvent achevées, il sera alors contraint de modifier son projet, parfois dans des proportions significatives, ou de réaliser des fouilles susceptibles de le retarder ou encore de l'abandonner purement et simplement.

La multiplication des opérations d'aménagement et des grands chantiers de travaux publics a souligné la nécessité de mieux prendre en compte dans les procédures d'urbanisme, comme dans le droit de l'environnement, les impératifs liés à la protection du patrimoine archéologique.

En ce qui concerne les règles d'urbanisme, le décret n° 86-192 du 5 février 1986 a rendu obligatoire la consultation des services en charge de l'archéologie avant la délivrance des autorisations d'urbanisme, y compris le certificat d'urbanisme. En outre, ce texte a modifié l'article R-123-18 qui fixe le contenu des plans d'occupation des sols afin d'ouvrir la possibilité de classer en zone « ND », c'est à dire non constructible, les zones à protéger en raison de leur intérêt historique, notion qui s'entend largement et permet de protéger des zones présentant un intérêt archéologique. Enfin l'article R-111-3-2 permet de refuser un permis de construire ou ne l'accorder que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions

envisagées sont de nature à compromettre la conservation ou la mise en valeur d'un site archéologique.

En matière de protection de l'environnement, le décret n° 93-245 du 25 février 1993 pris pour l'application de la loi du 10 juillet 1976 sur la protection de l'environnement qui a rendu obligatoire la réalisation d'une étude d'impact lorsqu'un projet affecte l'environnement prévoit que cette étude doit comporter notamment une analyse des effets du projet sur l'environnement, et en particulier sur la protection des biens et du patrimoine culturel.

Cependant, si ces dispositions permettent d'assurer une meilleure protection des sites archéologiques, elles ne réduisent pas de manière significative les aléas auxquels sont confrontés à ce titre les aménageurs. L'absence de prescriptions archéologiques avant la délivrance des autorisations d'urbanisme ne fait pas en effet obstacle à ce qu'en application des dispositions du titre II de la loi de 1941, l'Etat puisse faire procéder en cours de projet à des fouilles, en l'absence même de l'accord du propriétaire.

La connaissance du patrimoine archéologique reste encore parcellaire, faute souvent d'un recensement systématique des informations disponibles. A cet égard, la réalisation d'un zonage fiable et exhaustif du territoire apparaît comme le seul moyen de réduire le risque archéologique ou du moins de l'anticiper de manière satisfaisante.

La réalisation de la carte archéologique constitue donc un enjeu essentiel. Votre rapporteur rappellera que son élaboration a été engagée voilà plus d'une vingtaine d'années. Après avoir lancé en 1978 l'inventaire national des sites archéologiques, le ministère de la culture a engagé en 1991 les travaux nécessaires à la réalisation de ce document. Dans la mesure où les services régionaux de l'archéologie ne disposaient pas de moyens suffisants, la réalisation de ce document a été confiée à l'AFAN par voie de convention.

Votre rapporteur souligne que la portée de l'article 1er ter dépendra étroitement des moyens budgétaires qui seront consacrés à l'élaboration de ce document.

En effet, à l'avenir, la carte archéologique devrait être établie par des agents de l'Etat, et non plus par des personnels de l'AFAN, appelée à devenir l'établissement public d'archéologie préventive. Cela exige donc à l'évidence un effort de recrutement substantiel qui, selon le ministère de la culture, devrait porter sur environ 70 postes budgétaires, mais également un renforcement des moyens de fonctionnement alloués aux services régionaux de l'archéologie.



Cet effort, qui ne semble pas encore évalué avec exactitude par le ministère de la culture, constitue cependant le préalable à la réalisation dans un délai acceptable d'un zonage du territoire qui pourrait à terme acquérir le caractère de document d'urbanisme sur lequel pourraient s'appuyer les décisions prises par l'autorité administrative.

Compte tenu de ces observations, votre commission a adopté **un amendement** tendant à une nouvelle rédaction de cet article. Outre des modifications rédactionnelles, il prévoit que :

- les prescriptions de l'Etat s'appuient notamment sur les données de la carte archéologique. Il convient en effet de préciser que la carte archéologique a vocation à devenir un document d'urbanisme qui servira de fondement aux prescriptions de l'Etat ;

- ce document couvre l'ensemble du territoire ;

- sous réserve des exigences liées à la préservation du patrimoine archéologique, toute personne qui en fait la demande peut en avoir communication. Dans un souci de transparence, votre rapporteur a considéré comme essentiel de donner la plus large publicité possible à ce document. Cependant, il a souhaité que le décret d'application puisse prendre en compte les exigences de protection du patrimoine, notamment afin d'éviter que d'éventuels pilleurs de sites puissent avoir accès aux informations figurant sur la carte.

#### *Article additionnel après l'article 1er ter*

### **Services archéologiques des collectivités territoriales**

Votre commission vous propose d'adopter un article additionnel afin de préciser le rôle des services archéologiques des collectivités territoriales.

En dépit des assouplissements apportés par l'Assemblée nationale au principe du monopole accordé à l'établissement public d'archéologie préventive, la rédaction, au demeurant fort imprécise, de l'article 2 laisse à la discrétion de l'établissement la décision d'associer à la réalisation des opérations archéologiques d'autres intervenants, mais également le choix de ces derniers.

Ce dispositif, s'il apparaît comme la conséquence logique des droits exclusifs reconnus à l'établissement public, a notamment pour effet de

soulever des interrogations sur la place qui sera accordée à l'avenir aux services archéologiques des collectivités territoriales.

Cette interrogation est légitime compte tenu du rôle qu'assument aujourd'hui les collectivités territoriales dans la recherche archéologique. Votre rapporteur, dans le cadre de son exposé général, en a précisé l'étendue et l'intérêt. Si ces services sont de dimension variable, certains disposent d'une taille opérationnelle qui les conduit dans bien des cas à collaborer avec l'AFAN ou à exécuter avec leurs propres moyens des fouilles.

Le dispositif retenu par l'Assemblée nationale méconnaît cette réalité en accordant un rôle subsidiaire à ces services qui, par leur proximité avec les intérêts locaux, ont contribué à sensibiliser les constructeurs aux nécessités de la protection du patrimoine archéologique et à permettre une meilleure exploitation scientifique et culturelle des découvertes archéologiques.

Afin de consacrer leur rôle et, éventuellement, de ne pas entraver leur développement, votre commission a souhaité reconnaître aux collectivités locales la possibilité de se doter de services archéologiques. Il s'agira d'une compétence facultative.

Ces services seront soumis au contrôle technique de l'Etat. Cette précision s'inscrit dans la logique qui préside aux dispositions du code général des collectivités territoriales et des lois de décentralisation relatives aux compétences culturelles des collectivités territoriales qui, à l'exception de certains secteurs pour lesquels la loi prévoit des compétences obligatoires, prévoient que les collectivités sont libres de déterminer l'organisation et le fonctionnement de leurs services culturels sous réserve du contrôle technique de l'Etat.

En ce qui concerne les personnels, l'article 65 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 précise que « *l'Etat exerce un contrôle technique sur l'activité du personnel scientifique et technique des communes, départements et régions chargé de procéder à l'étude, à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine* ». Le statut des conservateurs territoriaux du patrimoine, dont l'une des spécialités est l'archéologie, a été fixé par le décret n° 92-839 du 2 septembre 1992 qui en précise notamment leurs modalités de recrutement.

Pour les opérations de fouilles, l'activité des services archéologiques des collectivités locales est bien entendu soumise au contrôle de l'Etat en application de la loi du 27 septembre 1941 et de la présente loi.

Le dispositif prévu par votre commission précise que ces services ont vocation, dès lors qu'ils existent et que la collectivité territoriale en fait la demande, à participer de plein droit aux opérations de fouilles qui se déroulent sur le territoire de celle-ci, quel que soit le responsable de fouilles désigné par

l'Etat. Cette disposition, qui ne fait pas obstacle au pouvoir reconnu à l'Etat de désigner le responsable des fouilles, permet de préciser la formule un peu floue adoptée à l'article 2 par l'Assemblée nationale qui précisait seulement que, pour l'exécution de sa mission, l'établissement public associe les services de recherche archéologique des collectivités territoriales.

Le développement des services archéologiques territoriaux sera encouragé par le mécanisme d'exonération introduit à l'article 4 par l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

Ce dispositif prévoit que sont exonérés de la redevance archéologique les travaux effectués par une collectivité territoriale dotée d'un service archéologique. Cette disposition s'imposait pour les collectivités qui disposent d'ores et déjà de tels services qui, pour certains d'entre eux, sont en mesure d'avoir une activité sur le terrain : il aurait été en effet difficile d'admettre qu'une collectivité qui prenne en charge à son compte des fouilles acquitte en quelque sorte deux fois leur coût au travers, d'une part, du paiement de la redevance et, d'autre part, du coût que fait peser ces services sur son budget. En l'absence d'une telle disposition, le dispositif proposé par le gouvernement aurait conduit à remettre en cause, pour des motifs essentiellement budgétaires, l'existence même des services archéologiques des collectivités territoriales.

Cependant le dispositif adopté par l'Assemblée nationale n'était pas entièrement satisfaisant dans la mesure où, compte tenu des droits exclusifs reconnus à l'établissement public d'archéologie préventive, cette exonération ne pouvait jouer que si le service local était désigné en qualité de responsable de fouilles ou s'il signait une convention avec l'établissement. La précision introduite par votre commission qui prévoit la participation de plein droit des services locaux est de nature à remédier à cet inconvénient. Par ailleurs l'exonération était soumise à « l'agrément » du service par l'Etat. Votre commission a supprimé également cette condition dont on voit mal la justification, compte tenu du contrôle scientifique et technique qu'exerce l'Etat en vertu des lois de 1983 et de 1941.

Dans un souci de cohérence, votre commission a souhaité faire figurer le principe de cette exonération dans l'article additionnel qu'elle vous propose d'adopter.

## Article 2

### **Création d'un établissement public chargé de la recherche en archéologie préventive**

#### I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article crée un établissement public à caractère administratif chargé de la recherche en archéologie préventive, doté de droits exclusifs pour la réalisation des sondages, diagnostics et opérations de fouilles d'archéologie préventive.

#### **• Un établissement public doté d'un monopole**

Le choix du monopole opéré par le projet de loi apparaît comme la conséquence du caractère de service public conféré à l'archéologie préventive. Cette qualification s'attache aux prérogatives de puissance publique reconnues à l'Etat mais également aux opérations de fouilles elles-mêmes, ce qui impose de confier leur réalisation à l'Etat, en pratique à des établissements publics et en particulier à l'établissement public chargé de la recherche archéologique.

Comme l'a souligné la ministre devant l'Assemblée nationale : « *nous devons bien comprendre qu'il n'est pas possible de séparer ce qui relève du domaine intellectuel de la fouille de ce qui relève de l'acte matériel de la fouille* ».

Ce raisonnement va à l'encontre de l'analyse formulée par le conseil de la concurrence qui avait distingué le pouvoir de police attribué à l'Etat et l'exécution des fouilles qui pouvait être ouverte à la concurrence.

Prenant le contre-pied de cette analyse, le gouvernement a considéré que seul le service public pouvait permettre à la fois :

- de faire face à la nécessité d'assurer en tout temps et en tout lieu les opérations d'archéologie préventive ;
- de ne pas établir un lien direct entre l'importance de la prestation et la capacité financière de l'aménageur ;
- et de garantir la qualité scientifique des opérations.

Les auteurs du rapport remis en novembre 1998 à Mme Catherine Trautmann, après avoir écarté une « *étatisation de la recherche archéologique* » et la solution de la délégation de service public après mise en concurrence, soulignaient que « *la formule de l'établissement public, même si elle a ses contraintes, offre le cadre d'une réelle*

*autonomie de gestion pour peu que les statuts de l'établissement soient élaborés en tenant compte des particularités de sa mission et de ses conditions d'intervention. Elle paraît en outre, correspondre à la spécificité des activités de la recherche ainsi que le reconnaît l'article 14 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation de la recherche ».*

La logique du gouvernement accorde donc à l'établissement public une mission de recherche, ce qui explique qu'il soit placé sous la tutelle conjointe du ministre de la culture et du ministre de la recherche.

L'objet qui lui est assigné par le projet de loi est donc essentiellement scientifique, les opérations de terrain ne constituant que le cadre ou le support à son activité de recherche.

En dépit de la volonté de réaffirmer le caractère scientifique du service public de l'archéologique préventive, votre rapporteur relève que la mission de recherche de l'établissement n'est guère définie par le projet de loi.

En effet, outre l'exécution des fouilles en application des prescriptions imposées par l'Etat et sous la surveillance de ses agents, le texte du gouvernement précise seulement que l'établissement est *« chargé de la recherche en archéologique préventive »* et qu' *« il concourt également à la diffusion de ses travaux »*, rédaction conférant à l'exploitation scientifique des résultats des fouilles un caractère subsidiaire.

Bien que le projet de loi reconnaisse des droits exclusifs à l'établissement public pour la réalisation des opérations archéologiques, le second alinéa de l'article 2 prévoit que pour l'exécution de sa mission, l'établissement public peut faire appel, par voie de convention, à d'autres personnes morales dotées de services archéologiques. Cette rédaction peu explicite est éclairée par l'exposé des motifs du projet de loi : *« Pour la réalisation des opérations de terrain et des études, l'établissement public s'appuiera chaque fois que cela apparaîtra nécessaire pour des raisons scientifiques ou d'efficacité sur le réseau institutionnel que constituent le centre national de la recherche scientifique et les universités mais également les services archéologiques des collectivités, les associations et autres structures de droit privé qualifiées »*.

Ces précisions laissent donc entrevoir la diversité des conventions que pourra passer l'établissement. Cependant il apparaît tout aussi clairement que la maîtrise du processus contractuel appartient à l'établissement public, ce qui est au demeurant la conséquence logique de l'autonomie qui lui est reconnue en qualité d'établissement public doté de la personnalité morale.

A cet égard, votre rapporteur relèvera le caractère contradictoire des propos de la ministre en réponse aux interrogations soulevées par cette disposition : *« le gouvernement exige de l'établissement public qu'il procède par voie de convention »*. Le pouvoir de tutelle n'est pas le pouvoir hiérarchique.

## • Organisation et fonctionnement de l'établissement

Le projet de loi précise les caractéristiques principales de l'organisation et du fonctionnement de l'établissement.

Conformément aux règles qui prévalent pour les établissements publics, l'article 2 prévoit que l'établissement public est administré par un conseil d'administration, et dirigé par le président de ce conseil nommé par décret.

Les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du conseil d'administration seront fixées par décret. Cependant, le troisième alinéa de cet article encadre le pouvoir réglementaire en énumérant les personnes appelées à siéger au sein du conseil d'administration de l'établissement public. Le conseil d'administration comprendra :

- des représentants de l'Etat ;
- des personnalités qualifiées ;
- des représentants des instances consultatives à savoir le CNRA et les CIRA et des « organismes de recherche dans le domaine de la recherche archéologique » ;
- des représentants des personnes publiques ou privées concernées par l'archéologie préventive ;
- ainsi que des représentants élus du personnel.

Cette composition témoigne du souci louable d'assurer la plus large représentation possible des différents acteurs de l'archéologie préventive mais n'est sans doute pas celle qui permettra le mieux au conseil d'administration d'exercer un contrôle véritable sur la direction de l'établissement.

Enfin, l'article 2 comporte des indications sur le statut des personnels.

Par dérogation à la règle posée par l'article 3 du statut général de la fonction publique selon laquelle les emplois permanents des établissements publics administratifs de l'Etat sont occupés par des fonctionnaires, le projet de loi dispose que les personnels permanents de l'établissement de recherche archéologique seront des agents contractuels. Votre rapporteur souligne qu'en application d'une jurisprudence récente du tribunal des conflits<sup>1</sup>, l'ensemble des agents de l'établissement seront des contractuels de droit public quel que soit leur emploi, c'est-à-dire, qu'il soit ou non permanent.

---

<sup>1</sup> T.C., 25 mars 1996 « Préfet de la région Rhône-Alpes, préfet du Rhône contre conseil des prud'hommes de Lyon » dit arrêt « Berkani ». Le considérant de principe indique que « les personnels non statutaires travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif sont des agents contractuels de droit public quel que soit leur emploi ».

Enfin, l'article 2 précise le sort des contrats individuels de travail des salariés de l'AFAN afin de permettre de transférer les obligations qu'ils créent à l'établissement public. Faute d'une telle disposition, la transformation de l'AFAN en établissement public à caractère administratif aurait eu pour effet en application de l'article L. 122-12 du code du travail de rompre les contrats de travail : la jurisprudence considère en effet la transformation d'une entreprise privée en un établissement public à caractère administratif comme une cessation et non une transmission de l'entreprise (Cass. Soc. 24 octobre 1989).

## II. Position de l'Assemblée nationale

Outre des précisions rédactionnelles, l'Assemblée nationale a apporté plusieurs modifications à cet article sur proposition de sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

- Elle a tenté de renforcer l'obligation faite à l'établissement public de collaborer avec d'autres partenaires publics ou privés.

Cependant, s'agissant des partenariats publics, dans la mesure où l'Assemblée nationale n'est pas revenue sur le principe du monopole, la rédaction retenue demeure très floue. Par ailleurs, si elle ouvre explicitement la voie à des conventions passées avec des organismes privés français ou étrangers, elle laisse l'établissement libre d'apprécier leur opportunité.

Cependant ces modifications traduisent la volonté de l'Assemblée nationale d'assouplir le monopole, et n'ont d'autre effet que d'en remettre en cause l'opportunité comme la légitimité.

- Par ailleurs, l'Assemblée nationale a étoffé la définition de la mission de recherche dévolue à l'établissement public d'archéologie préventive en insérant un nouvel alinéa destiné notamment à insister sur les collaborations scientifiques qui devront se nouer entre celui-ci et les universités et organismes de recherche. Le gouvernement a précisé à cet égard que cette collaboration devrait se traduire en particulier par la création d'unités de recherche communes sur le modèle des unités mixtes de recherche associant le CNRS et des établissements d'enseignement supérieur, que prévoit l'article 14 de la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur, sans préciser pour autant le rôle dévolu en ce domaine aux services de collectivités locales.

En ce qui concerne les organes dirigeants de l'établissement public, l'Assemblée nationale a créé un conseil scientifique qui ne figurait pas dans le projet de loi mais dont l'existence était prévu par les décrets d'application. En conséquence, elle a modifié la composition du conseil d'administration. Afin d'opérer une distinction plus claire entre la vocation de ce dernier et celle du conseil scientifique, la représentation des instances

consultatives a été écartée. En revanche, elle a précisé que les collectivités territoriales y seraient représentées.

- Enfin, elle a précisé les conditions juridiques de dissolution de l'AFAN.

### III. Position de la commission

Votre commission n'a pas souhaité remettre en cause le principe de la création d'un établissement public chargé d'exécuter les fouilles archéologiques pour deux raisons :

- il importe de remédier à l'inadaptation des modalités d'intervention de l'Etat en matière d'opérations d'archéologie préventive. La structure associative est à l'évidence devenue insuffisante ;

- il convient également de permettre aux constructeurs de disposer d'un organisme doté d'une dimension suffisante pour répondre rapidement à leur demande. Par ailleurs, si de nombreuses critiques peuvent être adressées à l'AFAN, elle a permis en France au cours des vingt dernières années le développement de l'archéologie préventive et a suscité chez les aménageurs une prise de conscience des exigences liées à la protection du patrimoine archéologique.

Compte tenu de la situation qui prévaut aujourd'hui, caractérisée par la prépondérance de l'AFAN, une ouverture du « marché de l'archéologie » à la concurrence qui s'accompagnerait d'une dissolution de l'AFAN n'apparaît donc pas actuellement envisageable.

Par ailleurs, la création d'un établissement public présente l'avantage d'apporter des garanties sur la gestion des fonds consacrés à l'archéologie préventive.

Cependant, votre commission n'a pas considéré que la création d'un établissement public devait s'accompagner de l'instauration d'un monopole, dont l'existence loin de garantir l'efficacité de l'archéologie préventive, risque au contraire de générer des lourdeurs administratives peu compatibles avec les exigences du développement économique.

Compte tenu de ces observations, votre rapporteur vous proposera d'adopter à cet article **un amendement** tendant à une nouvelle rédaction des deux premiers alinéas de l'article 2 afin de supprimer les droits exclusifs reconnus à l'établissement public créé par l'article 2 et de préciser que cet établissement a le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial.



Les règles de gestion d'un établissement public à caractère administratif ne sont pas adaptées à la nature de la mission qui lui est dévolue. Il convient de se rappeler que l'AFAN a été créée pour remédier aux rigidités de la comptabilité publique. Comme le relevait MM. Marc Gautier et Maurice Méda dans le rapport remis au ministre de la culture en 1996, « *les crédits destinés aux fouilles d'urgence parvenaient aux services régionaux lorsque les sites archéologiques avaient déjà été détruits faute de moyens d'intervention* ». Dans le dispositif prévu par le projet de loi, la situation inverse risque de prévaloir : les vestiges demeureront intacts mais les projets d'aménagement seront reportés.

Les règles comptables applicables aux établissements publics à caractère administratif risquent de se révéler trop rigides pour un établissement qui devra agir rapidement mais également faire face à des décalages aléatoires entre ses recettes et ses dépenses. On rappellera notamment que les établissements publics à caractère administratif ont un budget dont les crédits sont limitatifs alors que les établissements publics industriels et commerciaux ont de simples états de prévision indicatifs. Par ailleurs, diverses dispositions applicables aux établissements publics à caractère industriel et commercial notamment en ce qui concerne le paiement des dépenses sont de nature à garantir une gestion plus rapide et plus efficace pour un établissement qui, à l'évidence, devra recourir à des sous-traitants.

En ce qui concerne la gestion des personnels, l'application des règles du droit du travail a permis à l'AFAN de répondre aux besoins des aménageurs sans pour autant entraîner pour le personnel une situation de précarité. Sur les 1215 emplois équivalents temps plein de l'association, 960 sont des contrats à durée indéterminée et 255 des contrats à durée déterminée. Votre commission vous proposera donc d'adopter **un amendement** de coordination visant à supprimer la précision selon laquelle les emplois permanents de l'établissement sont pourvus par des agents contractuels, qui n'a plus lieu d'être dans la mesure où, à l'exception des fonctions de direction, les agents des EPIC sont dans une situation de droit privé.

Votre rapporteur relève enfin que le statut d'EPIC n'est pas incompatible avec la mission scientifique qui lui serait dévolue. De nombreux établissements de recherche fonctionnent dans ce cadre (CNES, BRGM, IFREMER, CEA). La loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche a au demeurant souligné s'il en était besoin, la nécessité de reconnaître aux organismes de recherche comme aux établissements d'enseignement supérieur une souplesse de gestion qui apparaît aujourd'hui comme le gage de leur efficacité.

*Article 3*

**Financement de l'établissement public  
chargé de la recherche archéologique**

*I. Commentaire du texte du projet de loi*

Cet article précise les conditions de financement de l'établissement public chargé de la recherche archéologique dont le budget sera alimenté :

- de manière classique, par des subventions de l'Etat ou de toute autre personne publique ou privée ;

- mais également, par les redevances d'archéologie préventive instituées par l'article 4 du projet de loi.

L'affectation d'une recette fiscale à un établissement public ne constitue pas en elle-même une solution originale. Les exemples ne manquent pas ; cependant, il convient de noter que, dans la plupart des cas, les recettes fiscales ont le caractère de taxes parafiscales versées, par exemple, en contrepartie de certaines nuisances, pour assurer le fonctionnement d'un marché ou encore pour concourir au financement de tel ou tel secteur. Le choix opéré par le gouvernement a été de considérer la redevance d'archéologie préventive comme une taxe fiscale entrant dans la catégorie des « impositions de toute nature » dont l'institution relève de la loi, en vertu de l'article 34 de la Constitution.

Cette modalité de financement est présentée comme la conséquence du caractère de service public reconnu aux opérations d'archéologie préventive. Dans la mesure où l'Etat exécute les fouilles, l'établissement public qui en assure la réalisation est financé par un impôt qui au demeurant ne doit pas avoir pour vocation d'en représenter le coût. Dans cette logique, la redevance archéologique ne constitue pas la contrepartie d'un service rendu à l'aménageur.

Les dispositions de l'article 3 combinées avec celles de l'article 2 signifient que les fouilles archéologiques préventives seront exécutées par l'établissement public à la charge de l'Etat, l'aménageur ayant pour « seule » obligation financière le paiement de la redevance archéologique. Cet article met donc fin au système actuel où l'aménageur assumait le coût des fouilles qui lui étaient imposées par l'Etat.

Votre rapporteur ne souhaite pas débattre du caractère fiscal ou non de la redevance archéologique. Le Conseil constitutionnel a au demeurant précisé dans sa décision 143 DC Prix et revenus de 1982 que le législateur pouvait toujours décider d'instituer une imposition de toute nature même pour atteindre des objectifs relevant

normalement du domaine des taxes parafiscales ou des rémunérations pour services rendus.

## II. Position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

## III. Position de la commission

Votre commission n'a pas souhaité revenir sur le principe du financement par l'impôt prévu par l'article 4. Sous réserve des amendements proposés à l'article 4, elle vous propose donc d'adopter cet article sans modification.

### *Article 4*

## **Redevances archéologiques**

### I. Commentaire du texte du projet de loi

Cet article fixe le taux, l'assiette et les modalités de recouvrement des redevances archéologiques.

#### **• L'assiette des redevances d'archéologie préventive**

Les redevances d'archéologie préventive sont dues par les personnes publiques ou privées projetant d'exécuter des travaux pour lesquels les prescriptions de l'Etat rendent nécessaire des opérations d'archéologie préventive et, de ce fait, imposent l'intervention de l'établissement public prévu à l'article 2.

Les travaux qui entrent dans l'assiette de la redevance sont :

- les opérations soumises à autorisation préalable en application du code de l'urbanisme ;

- les travaux qui donnent lieu à étude d'impact en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

Le second alinéa prévoit que certains travaux seront exonérés du paiement de la redevance. Il s'agit :

- des travaux relatifs aux logements à usage locatif construits ou améliorés avec le concours financier de l'Etat en application des 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation. Cette exonération répond à une considération d'équité sociale indiscutable. Cependant, votre rapporteur souhaite qu'elle n'aboutisse pas à ce que les maîtres d'ouvrage considèrent que dans la mesure où les fouilles sont à la charge de l'Etat, il importe peu que la construction envisagée porte atteinte à un site archéologique et ne soient en conséquence que faiblement incités à en modifier les caractéristiques ou l'implantation dans cette hypothèse ;

- les constructions d'une surface hors œuvre nette inférieure à 5 000 m<sup>2</sup>. Cette exonération sur laquelle l'Assemblée nationale est revenue, aboutissait à ce que près de 90 % des opérations soient exonérées du paiement de la redevance, ce qui à l'évidence privait d'efficacité le dispositif prévu par le gouvernement : le produit de la redevance aurait été insuffisant pour permettre à l'établissement public de faire face à ses missions.

#### • Le taux des redevances archéologiques

Le paragraphe II de l'article 4 fixe le taux de la redevance. Cette disposition a sans doute été l'une des plus critiquées du projet de loi tant en raison de sa rédaction obscure que de ses effets financiers dévastateurs. Le projet de loi prévoit deux types de redevances d'archéologie : l'une portant sur les sondages et diagnostics ; l'autre, sur les opérations de fouilles archéologiques. Prenant en compte la diversité des opérations d'archéologie préventive, le projet de loi fixait pour les deux types de redevance un barème dont la progressivité dépendait du degré de complexité des opérations envisagées.

Pour les sondages et diagnostics, le taux était fixé à 1 F par mètre carré affecté d'un coefficient de 1 à 5 suivant la complexité des fouilles.

En ce qui concerne les opérations de fouilles archéologiques, les taux s'échelonnaient en cinq niveaux de 100 F à 8 000 F.

Les niveaux de complexité étaient fixés par décret, en fonction « *notamment de la profondeur, de la nature du terrain, de la localisation géographique, des moyens techniques mis en œuvre et de la durée des opérations archéologiques.* »

Les inconvénients d'un tel système, soulignés au demeurant par M. Rogemont, rapporteur du projet de loi au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, résidaient principalement dans son manque de transparence et la progressivité très forte des taux.

Compte tenu de l'éventail très large retenu pour la formation des taux, le degré de complexité de l'opération apparaissait comme un critère décisif pour permettre à

l'aménageur de tenter d'estimer sa contribution. Or, les documents rendus publics par le ministère de la culture ne laissaient guère espérer que le décret prévu par cet article puisse, même avec le secours du Conseil d'Etat, définir les degrés de complexité avec suffisamment de précision pour permettre à un aménageur de calculer le montant de sa redevance. Ce système aboutissait donc à laisser à l'établissement public une large marge de manoeuvre dans la fixation d'une redevance dont par ailleurs dépendait son équilibre budgétaire.

En outre, l'éventail des taux engendrait une très forte progressivité de la redevance en fonction du degré de complexité des opérations qui se serait traduit par d'importants effets de seuil et sans doute également par un abondant contentieux préjudiciable au bon déroulement des fouilles comme des opérations d'aménagement.

#### • **Le recouvrement de la redevance**

Le paragraphe III de cet article précise que les redevances d'archéologie préventive sont recouvrées par l'agent comptable de l'établissement. Les modalités de recouvrement sont celles des créances de l'Etat étrangères à l'impôt, au domaine, aux amendes et autres condamnations pécuniaires.

### II. Position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a apporté de substantielles modifications à cet article tant sur l'assiette de la redevance que sur son taux.

L'Assemblée nationale a fort utilement précisé que le fait générateur de la redevance était constitué par les prescriptions de l'Etat. Cette modification correspond au souci d'assurer une séparation entre les prérogatives de puissance publique qui sont assumées par les services de l'Etat et celles reconnues à l'établissement public qui se cantonne à un rôle d'exécution.

Elle a élargi l'assiette de la redevance aux travaux soumis à étude d'impact en application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a modifié la portée des exonérations prévues par le projet de loi.

Afin de répondre à l'objectif que poursuivait l'exonération pour les constructions d'une surface hors œuvre nette de moins de 5 000 m<sup>2</sup> qui était d'éviter d'assujettir les opérations les plus modestes, elle a substitué au critère fondé sur l'importance de l'opération un critère prenant en compte sa finalité. Ainsi, elle a prévu que serait exonérée de la redevance la construction de logements réalisés par une personne physique pour elle-

même, ce qui recouvre les logements pour lesquels le recours à un architecte n'est pas obligatoire aux termes de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

Par ailleurs, elle a prévu deux exonérations supplémentaires.

La première est destinée à prendre en compte dans le calcul de la redevance le coût des opérations de fouilles qu'une collectivité locale peut effectuer elle-même grâce au concours de ses services archéologiques. Cette exonération est fixée au prorata de la réalisation par la collectivité territoriale des travaux prescrits. Cette disposition ouvre à l'évidence une brèche substantielle dans le monopole reconnu à l'établissement public créé par l'article 2.

De même, l'Assemblée nationale a prévu que la fourniture par la personne redevable de moyens techniques ainsi que la « prise en charge de certains travaux concourant à la réalisation des sondages conduits par l'établissement public » après évaluation financière contradictoire, pouvait venir en réduction à concurrence de 50 % du montant de la redevance. Cette disposition, si elle ne remet pas explicitement en cause le monopole revient bien à considérer qu'une fouille archéologique ne constitue pas seulement un acte scientifique mais également une opération de terrain dont une large part de la réalisation peut être assurée par le recours à la concurrence.

Enfin, sur proposition du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté une nouvelle rédaction du paragraphe II de cet article qui fixe les modalités de calcul de la redevance.

La distinction entre la redevance pour sondages et diagnostics et celle due pour les opérations de fouilles demeure mais leurs modalités de calcul sont profondément modifiées.

Si la loi ne gagne pas en clarté, la nouvelle rédaction permet de fixer plus précisément les modalités de calcul de la redevance.

Les formules visent en réalité à fixer un taux par mètre carré.

Pour les opérations de sondage, le taux est fixé à 2,58 F/m<sup>2</sup>. La surface prise en compte correspond à l'emprise au sol des travaux projetés portant atteinte au sous-sol. A l'évidence, les opérations urbaines paieront à ce titre moins cher que les opérations en périphérie des villes ou en milieu rural.

Pour les opérations de fouilles effectuées sur le fondement de sondages et de diagnostics, une distinction est établie entre deux types de sites selon la nature des structures archéologiques affectées. Pour les sites qualifiés de stratifiés, c'est-à-dire ceux qui comprennent plusieurs couches archéologiques témoignant d'occupations successives, la redevance au mètre carré est fonction de la hauteur moyenne de la couche archéologique soit 620 F par mètre carré pour une profondeur moyenne d'un mètre. Pour

les sites non stratifiés, c'est-à-dire ceux composés d'une série de structures isolées (trous de poteaux, sépultures, foyers) le taux dépendra du nombre de structures à l'hectare. Dans les deux cas, le montant de la redevance est calculé par rapport à la surface soumise à l'emprise des fouilles.

Pour les constructions affectées principalement à l'habitation, la redevance est plafonnée à environ 200 francs par m<sup>2</sup>.

Le taux de la taxe est indexé sur l'indice du coût de la construction.

### III. Position de la commission

Votre rapporteur a déjà souligné, à l'occasion de son commentaire de l'article 3, l'ambiguïté du système de financement retenu par le projet de loi.

Le mode de financement des opérations archéologiques, bien que le gouvernement s'en défende, repose non pas sur l'institution d'un impôt assurant une mutualisation du coût que représente pour la collectivité l'archéologie préventive mais sur une tarification par la loi des coûts des opérations d'archéologie préventive, dont l'effet mutualisateur est en fait limité au logement social à la construction individuelle et, dans une moindre mesure, aux projets destinés à l'habitation.

Les taux, qui apparaissent comme le résultat d'équations complexes, ont été en réalité calculés en fonction du coût moyen constaté des opérations d'archéologie, coût moyen qui prend en compte les exonérations prévues par le projet de loi.

A cet égard, votre rapporteur a tenté d'établir un bilan coût-avantage du système de financement proposé par le projet de loi.

L'institution d'une imposition est présentée comme le moyen de réduire le caractère aléatoire du coût des opérations archéologiques imposées aux aménageurs.

Votre rapporteur a pu constater qu'il s'agissait là d'une des préoccupations primordiales des collectivités locales comme des professionnels du bâtiment qui ont fait souvent état du caractère très fluctuant des devis de l'AFAN. Cependant, si le principe de l'imposition permet de satisfaire ceux qui souhaitent en quelque sorte un barème national de l'archéologie préventive, l'assujettissement comme le montant de la taxe à acquitter dépendent de l'établissement par l'Etat de prescriptions archéologiques, dont le caractère aléatoire demeure, faute d'un zonage du territoire, en réalité impossible à réaliser.

Le financement par l'Etat ne garantit pas plus les objectifs qui ont conduit le gouvernement à conférer à l'archéologie préventive un caractère de service public. En

effet, la création d'un établissement public doté d'un monopole ne suffit pas à garantir que les fouilles seront exécutées « en tout temps et en tout lieu ».

De même, compte tenu de l'assiette retenue, l'effet de mutualisation recherché n'est atteint que partiellement dans la mesure où plus les opérations seront lourdes, plus le montant de l'impôt sera élevé : aujourd'hui les aménageurs qui n'avaient pas les moyens de financer les fouilles pouvaient toujours se tourner vers l'Etat afin de bénéficier des subventions. Cela ne sera plus possible dans le nouveau système.

Cependant force est de constater que le financement par l'impôt permet de régler l'épineux problème de la charge du coût de l'archéologie. Il est établi désormais clairement que celui-ci incombe aux aménageurs, sauf si les équations du gouvernement sont fausses et que le produit de la redevance est inférieur au coût réel des fouilles à exécuter. De ce point de vue, le projet de loi n'introduit pas une grande innovation : le coût de l'archéologie est aujourd'hui assumé par les aménageurs qui ont accepté en ce domaine l'application du principe « pollueur-payeur », qui pourtant n'était prévu par aucun texte. En dépit de quelques cas isolés, il convient de souligner que les aménageurs s'acquittaient en règle générale de leurs obligations dans des conditions qui ont permis en France le développement d'une archéologie préventive de qualité.

La fixation par la loi d'un barème répond, semble-t-il, à une attente largement partagée des aménageurs et des archéologues. Au cours des auditions auxquelles il a procédé, votre rapporteur a constaté, en effet, que le principe d'un barème des opérations d'archéologie répondait aux demandes des aménageurs, exaspérés par le caractère aléatoire des devis de l'AFAN comme à celles des archéologues, peu formés pour conduire d'après négociations sur le montant de leurs prestations. Enfin, le financement par l'impôt permet d'effectuer à la marge une mutualisation des coûts, notamment en faveur du logement social.

Le principe du financement par l'impôt n'est donc pas en lui-même critiquable.

En revanche, votre rapporteur considère que ce financement conjugué à l'octroi de droits exclusifs aboutit à un dispositif monopolistique qui ne présente aucune garantie d'efficacité en terme de rapidité d'exécution des fouilles et de légitimité des prescriptions archéologiques.

Votre rapporteur, tout en retenant le principe d'un financement par l'impôt, considère que, si l'Etat désigne un responsable de fouilles distinct de l'établissement public créé par l'article 2, les sommes que les aménageurs auront été amenés à engager pour réaliser les fouilles prescrites viendront en réduction du montant de la redevance qu'ils auront à acquitter.

L'objectif de mutualisation de l'impôt est ainsi conservé : si l'opérateur obtient un meilleur prix, il ne reste à sa charge que l'effet mutualisateur.



Un tel système a été admis par l'Assemblée nationale pour les collectivités territoriales il doit être également appliqué à l'ensemble des aménageurs. Dans ce cadre, ces derniers pourront également faire appel à titre complémentaire à l'établissement public lorsque l'ampleur des fouilles l'exigera. Un tel système permettra aux aménageurs de mieux contrôler le déroulement de l'exécution et ne pas être dépendant du plan de charge de l'établissement.

Les assouplissements apportés à l'Assemblée nationale relatifs aux collaborations entre l'établissement public et les autres acteurs de l'archéologie procédaient en fait de la même inspiration mais présentaient l'inconvénient de laisser à ce dernier la maîtrise du processus contractuel. C'est donc aux maîtres d'ouvrage d'apprécier, sous le contrôle bien entendu de l'Etat et non à l'établissement public s'il y a lieu ou non de faire appel à la concurrence.

Votre commission vous propose donc d'adopter à cet article **6 amendements**.

Le **premier** vise à préciser que la redevance est due dès lors que des travaux rendent nécessaire l'établissement de prescriptions archéologiques, la référence à l'intervention de l'établissement public pour déterminer l'assiette de la redevance devenant inutile.

Le **deuxième** amendement supprime l'alinéa prévoyant l'exonération des travaux de fouilles exécutés par les collectivités territoriales que votre commission propose de faire figurer désormais dans un article distinct.

Le **troisième** instaure un mécanisme permettant aux aménageurs de déduire du montant de leur redevance d'archéologie le montant des travaux de fouilles qu'ils prennent à leur charge. Cet amendement élargit le mécanisme de réduction prévu par l'Assemblée nationale et supprime le plafonnement.

Le **quatrième** vise à prévoir le cas où le projet envisagé n'est pas réalisé.

Le **cinquième** est de précision.

Le **sixième** vise à prévoir un taux majoré de la redevance lorsque le terrain est particulièrement riche en vestiges archéologiques, et, qu'à ce titre, il mériterait de ne pas être détruit. Les formules retenues par le projet de loi, qui reposent sur des valeurs moyennes, ne sont guère dissuasives au regard de l'intérêt économique que sont susceptibles de représenter ces terrains.

*Article 4 bis*

**Commission de recours**

*I. Commentaire du texte adopté par l'Assemblée nationale*

L'Assemblée nationale a adopté cet article additionnel afin de mettre en place, sous la forme d'une commission administrative, une voie de recours précontentieuse contre les décisions de l'établissement public.

Cette commission, inspirée de la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires, sera composée de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, des personnes publiques et privées concernées par l'archéologie préventive et de personnalités qualifiées.

Cependant, elle n'exercera qu'un pouvoir consultatif : ses avis seront notifiés au redevable et au président de l'établissement public, qui pourra éventuellement établir l'imposition sur de nouvelles bases.

Ses avis porteront non pas sur les prescriptions archéologiques mais sur le montant des redevances, c'est-à-dire sur les conditions dans lesquelles l'établissement a opéré les calculs dont les formules sont fixées par la loi. A cet égard, sa marge d'appréciation portera sur les surfaces et le montant des réductions à prendre en compte pour le calcul des redevances.

*II. Position de la commission*

La création de cette voie de recours constitue sans doute une amélioration de nature à permettre une meilleure prise en compte des observations des redevables dans la procédure d'établissement de la redevance et à éviter des contentieux.

Votre commission vous proposera d'adopter cet article sous réserve d'**un amendement** destiné à préciser la composition de cette commission afin d'y assurer une représentation équitable des redevables.

## Article 5

### Coordination

#### I. Position de l'Assemblée nationale

Cet article introduit par l'Assemblée nationale est destiné à assurer la coordination entre les dispositions du projet de loi et diverses dispositions législatives.

- Le paragraphe I modifie l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme afin d'inscrire la redevance d'archéologie préventive parmi la liste limitative des contributions à la charge des bénéficiaires d'autorisations de construire.

- Le paragraphe II ne procède pas d'un simple souci de coordination. En effet son objet, en dépit d'une rédaction peu claire, est de permettre de fixer lors de la délivrance du permis de construire un délai pour l'accomplissement des fouilles, délai au terme duquel les travaux pourraient être exécutés même si les fouilles ne sont pas achevées.

- Le paragraphe III modifie l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme afin de prévoir que les infractions aux prescriptions du permis de construire concernant la réalisation de fouilles archéologiques peuvent être constatées par des agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé des monuments historiques et des sites.

- Le paragraphe IV complète l'article premier de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement afin d'inclure dans son champ d'application les installations qui « présentent des dangers ou des inconvénients » pour la conservation de sites archéologiques.

#### II. Position de la commission

Les modifications des articles L. 421-2-4 et L. 480-1 du code de l'urbanisme auxquelles procèdent les paragraphes II et III de cet article confondent la procédure de délivrance des permis de construire et celle relative aux prescriptions archéologiques. En effet, les prescriptions archéologiques ne figurent pas dans le permis de construire mais font l'objet d'une décision du préfet de région prise aujourd'hui en application de la loi de 1941 et demain de la loi sur l'archéologie préventive.

L'article 1er bis dans la rédaction que vous propose d'adopter votre commission prévoit que les prescriptions ordonnant la réalisation de sondages ou de fouilles fixera leur

durée. Dans la mesure où l'objectif poursuivi par le paragraphe II est satisfait, votre commission vous propose donc d'adopter **un amendement** supprimant ce paragraphe.

Par ailleurs, elle vous propose d'adopter **un amendement** de précision au paragraphe III afin de tenir compte du fait que les prescriptions sont prises par le préfet de région en application des dispositions de l'article 1er bis et non dans le cadre de la délivrance du permis de construire.

Enfin, votre rapporteur considère que le critère d'une installation classée ne peut être défini par le seul fait qu'elle porte atteinte à des vestiges archéologiques. Une installation classée est une installation qui présente en raison de la nature de son activité une menace pour la santé, l'environnement ou la salubrité publique. Il serait abusif, et cela n'aurait d'ailleurs aucun sens, de considérer qu'une usine non comprise dans la nomenclature des installations classées doit être une installation classée au seul motif qu'elle est située sur un terrain renfermant des vestiges archéologiques. Votre commission vous proposera donc **un amendement** tendant à supprimer le paragraphe IV de cet article.

#### *Article additionnel après l'article 5*

### **Rapport au Parlement**

Votre commission a souhaité opportun que le Parlement puisse être informé des conditions d'application de la présente loi.

Ce rapport, qui sera déposé sur le bureau des assemblées avant le 1<sup>er</sup> octobre, retracera le bilan des opérations engagées dans le cadre de la présente loi et permettra de suivre l'état d'avancement des travaux de réalisation de la carte archéologique nationale.

Par ailleurs, il fournira des éléments d'information nécessaires pour apprécier la situation financière de l'établissement public prévu à l'article 2.

Enfin, il rendra compte des réclamations portées devant la commission de conciliation prévue à l'article 4 bis et du sort réservé à ses avis par le président de l'établissement public chargé de l'exécution des fouilles.

Tel est l'objet de l'article additionnel que votre commission vous propose d'adopter.

## EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mardi 21 mars 2000 sous la présidence du président Adrien Gouteyron, la commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Legendre, le projet de loi n° 239 (1999-2000), adopté par l'Assemblée nationale, relatif à **l'archéologie préventive**, et la proposition de loi n° 374 (1998-1999) relative à **l'organisation de l'archéologie**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Après avoir salué le travail accompli par le rapporteur, **M. Jean-Paul Hugot** a estimé opportun de refuser la logique du projet de loi qui vise essentiellement à doter d'un statut les personnels de l'archéologie et opère à ce titre une confusion entre les compétences de l'Etat et celles de l'établissement public chargé d'exécuter des fouilles préventives. Il a considéré qu'il était essentiel, comme le proposait le rapporteur, de garantir sous le contrôle de l'Etat, la diversité des acteurs de l'archéologie préventive.

**M. Daniel Eckenspieller** a contesté le principe du monopole reconnu à l'établissement public, évoquant la nécessité de permettre aux aménageurs qui payent les fouilles d'être associés au choix de leur responsable. Par ailleurs, il a considéré qu'un contrôle devait pouvoir être exercé sur la légitimité des opérations archéologiques imposées par les services de l'Etat de même que sur leur résultats scientifiques, qui sont dans bien des cas décevants au regard du coût des fouilles.

**M. Serge Lepeltier** a observé que le projet de loi n'opérait qu'une réforme partielle et que beaucoup de questions restaient sans réponse. Il a souligné que le monopole reconnu à l'établissement public procédait d'une logique centralisatrice peu compatible avec l'évolution de la recherche scientifique comme des structures administratives. Il a également regretté que le projet de loi favorise une confusion entre les prérogatives de l'Etat et les compétences de l'établissement. Par ailleurs, il a souhaité que dans l'hypothèse de la suppression du monopole, il soit fait appel à des organismes distincts de l'établissement non seulement pour des fouilles de faible ampleur mais également pour des opérations importantes qui rendaient souvent nécessaires l'intervention d'équipes aux compétences scientifiques très spécialisées. Cette diversité des opérateurs apparaît nécessaire pour éviter de paupériser la recherche. Enfin, il s'est demandé si l'alourdissement des taux de la redevance pour des terrains particulièrement

riches en vestiges était le moyen le plus adéquat pour assurer la protection du patrimoine archéologique.

En réponse aux intervenants, **M. Jacques Legendre, rapporteur**, a estimé nécessaire d'établir une distinction claire entre les compétences de l'Etat et celles de la structure chargée d'exécuter les fouilles. Il a souligné qu'à ce titre le choix du responsable de fouilles devait revenir à l'autorité administrative, après avis des organismes consultatifs compétents, et non à l'établissement public. Il convient également de préciser dans le projet de loi les prérogatives de l'Etat en matière notamment d'inventaire du patrimoine archéologique et de diffusion des résultats scientifiques, tâches qui pour l'heure ne sont que partiellement assumés par les services du ministère de la culture, faute de moyens.

En outre, il a indiqué qu'un des mérites de l'impôt créé par le projet était de rendre plus transparents les coûts de l'archéologie préventive.

Il a, par ailleurs, relevé que la reconnaissance des services archéologiques des collectivités territoriales constituait le moyen le plus sûr pour éviter de mettre en place une organisation centralisée de l'archéologie préventive.

Enfin, le rapporteur a considéré que la redevance devait pouvoir exercer, dans certains cas très exceptionnels, un effet dissuasif afin de préserver l'intégrité du patrimoine archéologique. Il a fait observer que les modalités d'application du taux majoré pourraient éventuellement faire l'objet de recours devant la commission de conciliation prévue à l'article 4 bis du projet de loi.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles au cours duquel sont intervenus outre **M. Jacques Legendre, rapporteur**, **MM. Xavier Darcos, Daniel Eckenspieller, Jean-Paul Hugot, Serge Lagauche et Serge Lepeltier**.

**Après avoir adopté les amendements proposés par son rapporteur, la commission a adopté le projet de loi ainsi modifié.**

\*

\*        \*

## TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
	<p align="center"><b>Projet de loi relatif à l'archéologie préventive</b></p> <p align="center">Article premier</p> <p>L'archéologie préventive a pour objet d'assurer, 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 d'aménagement. Elle a également pour objet la diffusion des résultats obtenus.</p> <p>L'État veille à la conciliation des exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social. Il dresse la carte archéologique nationale. Il prescrit les mesures visant à la conservation ou à la sauvegarde scientifique du patrimoine archéologique, approuve la désignation du responsable scientifique de</p>	<p align="center"><b>Projet de loi relatif à l'archéologie préventive</b></p> <p align="center">Article premier</p> <p>L'archéologie préventive, qui relève de missions de service public, est partie intégrante de l'archéologie. Elle est régie par les mêmes principes de déontologie scientifique applicables à toute recherche. Elle a pour objet d'assurer, 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 ... ...obtenus.</p> <p align="center"><b>Alinéa supprimé</b></p>	<p align="center"><b>Projet de loi relatif à l'archéologie préventive</b></p> <p align="center">Article premier</p> <p><i>L'Etat est responsable de la protection du patrimoine archéologique.</i></p> <p><i>A ce titre, il veille à la conciliation des exigences respectives de la recherche scientifique, de la conservation du patrimoine et du développement économique et social. Il garantit la diffusion des résultats de la recherche archéologique.</i></p> <p>L'archéologie préventive a pour objet d'assurer la détection, la préservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique du patrimoine archéologique lorsqu'il est menacé par des travaux publics ou privés d'aménagement.</p>

**Textes en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

toute opération de fouilles d'archéologie préventive et assure les missions de contrôle et d'évaluation de ces opérations.

Art. 1<sup>er</sup> bis (nouveau)

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 prescrit les mesures visant à la conservation ou à la sauvegarde scientifique du patrimoine archéologique, désigne, sur proposition de l'établissement public créé à l'article 2, le responsable scientifique de toute opération d'archéologie préventive et assure les missions de contrôle et d'évaluation de ces opérations.

Art. 1<sup>er</sup> bis (nouveau)

*Lorsque des travaux sont susceptibles de porter atteinte, en raison de leur localisation ou de leur nature, au patrimoine archéologique, le représentant de l'Etat dans la région, après avis de la commission interrégionale de la recherche archéologique, prend les mesures nécessaires à sa sauvegarde.*

*Le représentant de l'Etat dans la région peut ordonner la réalisation de sondages ou de diagnostics. Il en fixe la durée, qui ne peut excéder un mois. A l'issue de ces opérations, il peut prescrire des fouilles dont la durée ne peut excéder six mois. Ces délais peuvent être prolongés par décision motivée si la protection du patrimoine archéologique l'exige.*

*Le représentant de l'Etat dans la région désigne le responsable de ces opérations archéologiques et détermine, en accord avec ce dernier et la personne qui exécute les travaux visés au premier alinéa, la date à laquelle elles seront engagées. Si les opérations prescrites n'ont pas été engagées à cette date ou ne*



**Textes en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

—

**Propositions  
de la Commission**

—

*sont pas achevées à l'issue des délais prévus à l'alinéa précédent, il peut être procédé aux travaux visés au premier alinéa, sauf si la personne qui les exécute est responsable de ces retards.*

*Les opérations archéologiques et leur exploitation scientifique sont réalisées conformément aux prescriptions établies par le représentant de l'Etat dans la région et sous la surveillance des services de l'Etat.*

*Pour les sites d'intérêt national, les fouilles liées à la réalisation des travaux soumis à la procédure d'instruction mixte et les fouilles concernant les recherches archéologiques sous-marines, les décisions prévues au présent article sont de la compétence du ministre en charge de l'archéologie après avis du conseil national de la recherche archéologique.*

*Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article.*

*Art. add. après l'art. 1er bis*

*Il est institué auprès du ministre chargé de l'archéologie un conseil national de la recherche archéologique compétent pour examiner toute mesure relative à l'étude scientifique du patrimoine archéologique*

**Textes en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

—

**Propositions  
de la Commission**

—

*et à son inventaire, à la publication et à la diffusion des résultats de la recherche, ainsi qu'à la protection, à la conservation et à la mise en valeur de ce patrimoine.*

*Il comprend des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, des membres des commissions interrégionales de la recherche archéologique et des personnalités qualifiées dans le domaine de la recherche archéologique.*

*Sa composition, ses attributions et son mode de fonctionnement sont précisés par décret en Conseil d'Etat.*

*Art. add. après l'art. 1er bis*

*Sont créées des commissions interrégionales de la recherche archéologique. Elles sont compétentes pour les questions relatives aux recherches archéologiques dans leur ressort.*

*Elles comprennent des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales et des personnalités qualifiées dans le domaine de la recherche archéologique.*

*Leur composition, leurs attributions et leur mode de fonctionnement sont précisés par décret en Conseil d'Etat.*

**Textes en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

—

Art. 1<sup>er</sup> *ter* (nouveau)

L'Etat dresse et met périodiquement à jour, avec le concours des établissements publics et des organismes de recherche ayant des activités de recherche archéologique et avec le concours des collectivités territoriales, une carte archéologique nationale

Les autorités compétentes pour délivrer les autorisations de travaux ont communication d'extraits de ce document dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.

**Propositions  
de la Commission**

—

Art. 1<sup>er</sup> *ter* (nouveau)

Avec le concours des établissements publics ayant des activités de recherche archéologique et des collectivités territoriales, l'Etat dresse la carte archéologique nationale. Elle contient pour l'ensemble du territoire national les données archéologiques disponibles.

Les mesures prises par l'Etat en application de l'article premier bis s'appuient notamment sur les informations qu'elle contient.

Sous réserve des exigences liées à la préservation du patrimoine archéologique, elle est communiquée à toute personne qui en fait la demande dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Art. add. après l'art. 1<sup>er</sup> *ter*

Les services archéologiques des collectivités territoriales sont organisés et financés par celles-ci. Leur activité est soumise au contrôle technique de l'Etat dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Lorsqu'une collectivité territoriale dispose d'un service archéologique, ce service

**Textes en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

Art. 2

Il est créé un établissement public national à caractère administratif, chargé de la recherche en archéologie préventive.

Les sondages, diagnostics et opérations de fouille d'archéologie préventive sont confiés à cet établissement public, qui les exécute conformément aux autorisations délivrées et aux prescriptions imposées par l'État et sous la surveillance de ses représentants, en application des dispositions de la loi du 27 septembre 1941 portant réglementation des fouilles archéologiques et de la présente loi. Pour l'exécution de sa mission, l'établissement public peut faire appel, par voie de convention, à d'autres

Art. 2

Les sondages, diagnostics et opérations de fouille d'archéologie préventive sont confiés à un établissement public national à caractère administratif.

Celui-ci les exécute conformément aux décisions et aux prescriptions...

... public associe les services de recherche archéologique

*participe de plein droit, si elle en fait la demande, aux opérations archéologiques réalisées sur son territoire.*

*Sont exonérés en tout ou partie du paiement de la redevance prévue à l'article 4 les travaux réalisés par la collectivité territoriale pour elle-même lorsque celle-ci dispose d'un service archéologique. L'exonération est fixée au prorata de la réalisation par la collectivité des opérations archéologiques prescrites en application de l'article 1er bis.*

Art. 2

*Il est créé un établissement public national à caractère industriel et commercial, chargé de la recherche en archéologie préventive. Cet établissement exécute des sondages, diagnostics et opérations de fouilles archéologiques conformément aux décisions et aux prescriptions imposées par l'Etat et sous la surveillance de ses services en application de la loi du 27 septembre 1941 portant réglementation des fouilles archéologiques et de la présente loi. Pour l'exécution de sa mission, il peut s'associer par voie de convention à d'autres personnes morales dotées de services de recherche archéologique.*

**Textes en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

personnes morales dotées de services de recherche archéologique. Il concourt également à la diffusion de ses travaux.

des collectivités territoriales et des autres personnes morales de droit public ; il peut faire appel, par voie de convention, à d'autres personnes morales, françaises ou étrangères, dotées de service de recherche archéologique.

L'établissement public assure l'exploitation scientifique de ses activités et la diffusion de leurs résultats, notamment dans le cadre de conventions de coopération conclues avec les établissements publics de recherche ou d'enseignement supérieur. Il concourt à l'enseignement, à la diffusion culturelle et à la valorisation de l'archéologie.

L'établissement public est administré par un conseil d'administration et dirigé par le président du conseil d'administration nommé par décret.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Le conseil d'administration comprend, outre son président, des représentants de l'État, des personnalités qualifiées, des représentants des instances consultatives et des organismes de recherche dans le domaine de la recherche archéologique, des représentants des personnes publiques ou privées concernées par l'archéologie préventive, ainsi que des représentants élus du personnel. Ses attributions, sa composition et son mode de fonctionnement sont

Le conseil ...

Alinéa sans modification

...des représentants des organismes et établissements de recherche et d'enseignement supérieur dans le domaine de la recherche archéologique, des représentants des collectivités territoriales et des personnes publiques et privées concernées par l'archéologie préventive, ainsi que des représentants élus du personnel. Les attributions et

Textes en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
	précisés par décret.	le mode de fonctionnement de l'établissement public ainsi que la composition de son conseil d'administration sont précisés par décret.	
		Le conseil d'administration est assisté par un conseil scientifique.	Alinéa sans modification
	Les emplois permanents de l'établissement public sont pourvus par des agents contractuels. Les obligations résultant des contrats individuels de travail des salariés de l'Association pour les fouilles archéologiques nationales sont, à la demande des intéressés, transférées à l'établissement public dans les conditions fixées par décret.	<i>Les emplois permanents de l'établissement public sont pourvus par des agents contractuels.</i> Les biens, droits et obligations de l'association dénommée « Association pour les fouilles archéologiques nationales » sont dévolus à l'établissement public dans des conditions fixées par décret.	Les biens...  ...par décret.
	Art. 3	Art. 3	Art. 3
	Le financement de l'établissement public est assuré notamment : 1° Par les redevances d'archéologie préventive prévues à l'article 4 ; 2° Par les subventions de l'État ou de toute autre personne publique ou privée.	Sans modification	Sans modification
	Art. 4	Art. 4	Art. 4
	I.- Les redevances d'archéologie préventive sont dues par les personnes publiques ou privées projetant d'exécuter des travaux qui sont soumis à autorisation préalable en application du code de l'urbanisme ou donnent lieu à étude d'impact en	I.- Les redevances ...	I. Les redevances d'archéologie préventive sont dues par les personnes publiques ou privées <i>qui exécutent les travaux définis au premier alinéa de l'article 1er bis</i> et qui sont soumis à autorisation préalable en application du code de l'urbanisme ou

**Textes en vigueur**

**Texte du projet de loi**

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

**Propositions  
de la Commission**

application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et pour lesquels les prescriptions prévues au deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup> rendent nécessaire l'intervention de l'établissement public afin de détecter, conserver et sauvegarder le patrimoine archéologique dans les conditions définies par la présente loi.

Sont exonérés de la redevance d'archéologie préventive les travaux relatifs aux logements à usage locatif construits ou améliorés avec le concours financier de l'État en application des 3° et 5° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation, ainsi que les constructions d'une surface hors œuvre nette inférieure à 5000 m<sup>2</sup>. En cas de réalisation fractionnée, la surface à retenir est celle du programme général de travaux.

... la nature et de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et pour lesquels les prescriptions prévues à l'article 1<sup>er</sup> *bis* rendent...

...présente loi.

Sont exonérés ...

... constructions de logements réalisées par une personne physique pour elle-même.

Sont exonérés du paiement de la redevance, sur décision du président de l'établissement public, les travaux de fouille d'archéologie préventive exécutés par une collectivité territoriale lorsque cette collectivité est dotée d'un service archéologique agréé par l'Etat dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. L'exonération est fixée au prorata de la réalisation par la collectivité territoriale des travaux

donnent lieu à étude d'impact en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Alinéa sans modification

*Alinéa supprimé*

Textes en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
	<p data-bbox="472 1396 808 1491">II.- Le montant de la redevance due est arrêté par l'établissement public :</p> <p data-bbox="472 1680 808 1902">1° Pour les opérations de sondages et de diagnostics archéologiques, sur la base d'un taux d'un franc par mètre carré soumis à l'emprise au sol des travaux ou aménagements projetés,</p>	<p data-bbox="813 346 1149 378">prescrits.</p> <p data-bbox="813 441 1149 1039">La fourniture par la personne redevable de matériels, d'équipements et des moyens nécessaires à leur mise en œuvre, ainsi que la prise en charge de certains travaux concourant à la réalisation des sondages, diagnostics et fouilles conduits par l'établissement public font l'objet d'une évaluation financière contradictoire entre l'établissement public et le redevable. Sur la base de la redevance due, il est opéré une réduction qui ne peut excéder 50% du montant de la redevance.</p> <p data-bbox="813 1396 1149 1648">II.- Le montant de la redevance est arrêté par décision de l'établissement public sur le fondement des prescriptions de l'Etat qui en constituent le fait générateur. Ce montant est établi sur la base :</p> <p data-bbox="813 1680 1149 1837">1° Pour les opérations de sondages et de diagnostics archéologiques, de la formule <math>R</math> (en francs par mètre carré) = <math>T/240</math>.</p>	<p data-bbox="1154 441 1494 892"><i>Ouvrent droit à une réduction du montant de la redevance la fourniture par la personne redevable de matériels, d'équipements et de moyens nécessaires à l'exécution par l'établissement public prévu à l'article 2 des opérations archéologiques prescrites en application de l'article 1er bis ainsi que la prise en charge de ces opérations par la personne redevable.</i></p> <p data-bbox="1154 1050 1494 1365"><i>Lorsque les travaux définis au premier alinéa ne sont pas réalisés par le redevable, les redevances de diagnostics et de fouilles sont remboursées par l'établissement si les opérations archéologiques afférentes à ces redevances n'ont pas été exécutées.</i></p> <p data-bbox="1154 1396 1494 1459">II.- Alinéa sans modification</p> <p data-bbox="1154 1680 1494 1743">1° Alinéa sans modification</p>



Textes en vigueur —	Texte du projet de loi —	Texte adopté par l'Assemblée nationale —	Propositions de la Commission —
	<p>affecté d'un coefficient de 1 à 5 traduisant le degré de complexité des opérations ;</p> <p>2° Pour les opérations de fouilles archéologiques, sur la base d'un taux par mètre carré soumis à l'emprise des fouilles, échelonné en cinq niveaux de 100 F, 500 F, 2 000 F, 5 000 F et 8 000 F en fonction du degré de complexité des opérations.</p> <p>Le degré de complexité mentionné au 1° et au 2° est établi en fonction, notamment, de la profondeur, de la nature du terrain, de la localisation géographique, des moyens techniques mis en œuvre et de la durée des opérations archéologiques.</p>	<p>2° Pour les opérations de fouille, sur le fondement des sondages et diagnostics :</p> <p>a) De la formule R (en francs par mètre carré) = T x H pour les sites archéologiques stratifiés, H représentant la hauteur moyenne de la couche archéologique affectée par la réalisation de travaux publics ou privés d'aménagement ;</p> <p>b) De la formule R (en francs par mètre carré) = T x N/2000 pour les ensembles de structures archéologiques non stratifiées. La variable N représente le nombre de structures archéologiques à l'hectare évalué par les sondages et diagnostics.</p> <p>Un site est dit stratifié lorsqu'il présente une accumulation sédimentaire ou une superposition de structures simples ou complexes comportant des éléments du patrimoine archéologique.</p> <p>Pour les constructions affectées de manière prépondérante à l'habitation, la valeur du 2° ci-dessus est plafonné à <math>T/3 \times S</math>, S</p>	<p>2° Alinéa sans modification</p> <p>a) De la formule...</p> <p>...hauteur moyenne <i>en mètres</i> de la ...</p> <p>...d'aménagement</p> <p>b) De la formule...</p> <p>...diagnostics. <i>Lorsque ces derniers révèlent la présence de structures archéologiques complexes, le montant de la redevance est établi sur la base de la formule R (en francs par mètre carré) = T x N/200.</i></p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>

<b>Textes en vigueur</b> —	<b>Texte du projet de loi</b> —	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b> —	<b>Propositions de la Commission</b> —
		<p>représentant la surface hors œuvre nette totale du projet de construction.</p> <p>Dans le cas visé au 1°, la formule s'applique à la surface soumise à l'emprise au sol des travaux et aménagements projetés portant atteinte au sous-sol. Dans les cas visés au 2°, la formule s'applique à la surface soumise à l'emprise des fouilles.</p> <p>La variable T est égale à 620. Son montant est indexé sur l'indice du coût de la construction.</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p>
	<p>III.- Les redevances sont recouvrées par l'agent comptable de l'établissement public selon les modalités de recouvrement des créances de l'État étrangères à l'impôt, au domaine, aux amendes et autres condamnations pécuniaires.</p>	<p>III.- Non modifié</p>	<p>III.- Non modifié</p>
	<p>IV.- Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article et définit notamment les niveaux de complexité mentionnés au II.</p>	<p>IV.- Un décret... ...présent article.</p>	<p>IV.- Non modifié</p>
		<p>Art. 4 bis (nouveau)</p> <p>Les contestations relatives à la détermination de la redevance d'archéologie préventive peuvent être examinées, sur demande du redevable, par une commission administrative présidée par un membre du Conseil d'Etat et composée de représentants de l'Etat,</p>	<p>Art. 4 bis (nouveau)</p> <p>Les contestations...  ...Conseil d'Etat. <i>Cette commission est</i></p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p><b>Code de l'urbanisme</b> LIVRE III <b>Aménagement foncier</b> TITRE III <b>Dispositions financières</b> CHAPITRE II <b>Participation des constructeurs et des lotisseurs</b> SECTION II <b>Participations à la réalisation d'équipements publics exigibles à l'occasion de la délivrance d'autorisations de construire ou d'utiliser le sol</b></p>	Art. 5	Art. 5	Art. 5
<p>Art. L. 332-6.- Les bénéficiaires d'autorisations de construire ne peuvent être tenus que des obligations suivantes :</p> <p>1° Le versement de la taxe locale d'équipement</p>	<p>Il est ajouté à l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme la disposition suivante :</p>	<p>I.- A l'article L. 332-6 du code de l'urbanisme, il est rétabli un 4° ainsi rédigé :</p>	<p>I.- Non modifié</p>

<b>Textes en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>prévue à l'article 1585 A du code général des impôts ou de la participation instituée dans les secteurs d'aménagement définis à l'article L. 332-9 ;</p> <p>2° Le versement des contributions aux dépenses d'équipements publics mentionnées à l'article L. 332-6-1. Toutefois ces contributions telles qu'elles sont définies aux 2° et 3° dudit article ne peuvent porter sur les équipements publics donnant lieu à la participation instituée dans les secteurs d'aménagement définis à l'article L. 332-9 ;</p> <p>3° La réalisation des équipements propres mentionnées à l'article L. 332-15.</p>	<p>« 4° Le versement de la redevance d'archéologie préventive prévue à l'article 4 de la loi n° ... du ... relative à l'archéologie préventive. »</p>	<p>« 4° Alinéa sans modification</p>	<p>II.- <i>Supprimé</i></p>
<p>LIVRE IV</p> <p><b>Règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'utilisation du sol</b></p> <p>TITRE II</p> <p><b>Permis de construire</b></p> <p>CHAPITRE I</p> <p><b>Régime général</b></p> <p>Article L. 421-2-4.- Les permis de construire délivrés par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, lorsqu'il a reçu compétence dans les conditions prévues à l'article L. 421-2-1, sont exécutoires de plein droit dès lors qu'il a été procédé à leur notification et à leur transmission au</p>		<p>II.- L'article L. 421-2-4 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	

<b>Textes en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>représentant de l'Etat, ainsi qu'il est dit à l'article 2, paragraphes I et II de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.</p>			
<p>Les actes transmis sont accompagnés des dossiers et des pièces d'instruction ayant servi à leur délivrance.</p>			
<p><b>TITRE VIII</b> <b>Infractions</b></p>			
<p>Art. L.480-1.- Les infractions aux dispositions des titres Ier, II, III, IV et VI du présent livre sont constatées par tous officiers ou agents de police judiciaire ainsi que par tous les fonctionnaires et agents de l'Etat et des collectivités publiques commissionnés à cet effet par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme suivant l'autorité dont ils relèvent et assermentés. Les procès-verbaux dressés par ces agents font foi jusqu'à preuve du contraire.</p>			
<p>Les infractions visées à l'article L 480-4 peuvent être constatées par les agents commissionnés à cet effet par le ministre chargé des monuments historiques et des sites, et assermentés,</p>		<p>« Lorsqu'il prescrit la réalisation de fouilles archéologiques préventives, le permis de construire indique que les travaux de construction ne peuvent être entrepris avant l'achèvement de ces fouilles, et au plus tard passé un délai qu'il définit. »</p> <p>III.- Le deuxième alinéa de l'article L. 480-1 du même code est complété par une phrase ainsi rédigée :</p>	<p>III.- Alinéa sans modification</p>

<b>Textes en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>lorsqu'elles affectent des immeubles compris dans un secteur sauvegardé ou soumis aux dispositions de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ou de la loi du 2 mai 1930 relative aux sites et qu'elles consistent, soit dans le défaut de permis de construire, soit dans la non-conformité de la construction ou des travaux au permis de construire accordé.</p>			
<p>Lorsque l'autorité administrative et, au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L 160-1 et L 480-4, ils sont tenus d'en faire dresser procès verbal.</p>			
<p>Copie du procès-verbal constatant une infraction est transmise sans délai au ministère public.</p>			
<p>Toute association agréée de protection de l'environnement en application des dispositions de l'article L252-1 du code rural peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction à l'alinéa 1er du présent article et portant un préjudice direct</p>			

« Il en est de même des infractions aux prescriptions du permis de construire concernant la réalisation de fouilles d'archéologie préventive. »

« Il en est de même des infractions aux prescriptions *établies en application de l'article 1<sup>er</sup> bis de la loi n° .....du..... relative à l'archéologie préventive.* »

<b>Textes en vigueur</b>	<b>Texte du projet de loi</b>	<b>Texte adopté par l'Assemblée nationale</b>	<b>Propositions de la Commission</b>
<p>ou indirect aux intérêts collectifs qu'elle a pour objet de défendre.</p>			
<p>La commune peut exercer les droits reconnus à la partie civile, en ce qui concerne les faits commis sur son territoire et constituant une infraction à l'alinéa premier du présent article.</p> <p>.....</p> <p>..</p>			
<p><b>Loi n° 76-663 du 19 Juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement</b></p>			
<p>TITRE PREMIER</p>			
<p><b>Dispositions générales</b></p>			
<p>Art. premier.- Sont soumis aux dispositions de la présente loi les usines, ateliers, dépôts, chantiers, et d'une manière générale les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments.</p>			
<p>Les dispositions de la présente loi sont également applicables aux exploitations de carrières au sens des articles 1er et 4 du code minier.</p>		<p>IV.- Le premier alinéa de l'article 1er de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement est complété par les mots : « ainsi que des vestiges archéologiques ».</p>	<p>IV.- <i>Supprimé</i></p>

**Textes en vigueur**

—

**Texte du projet de loi**

—

**Texte adopté par  
l'Assemblée nationale**

—

**Propositions  
de la Commission**

—

*Art. add. après l'art. 5*

*Le gouvernement présente chaque année au Parlement avant le 1<sup>er</sup> octobre un rapport sur l'exécution de la présente loi.*

*Ce rapport établit le bilan des opérations d'archéologie préventive. Il rend compte de l'état d'avancement de la réalisation de la carte archéologique nationale.*

*Il retrace la situation financière de l'établissement public prévu à l'article 2 et indique le produit des redevances d'archéologie préventive constaté au titre de l'exercice précédent et évalué pour l'exercice en cours.*

*Il indique le nombre et les motifs des contestations portées devant la commission prévue à l'article 4 bis et précise le sort réservé aux avis de cette commission.*