

Luxembourg, le 18 mars 2020

Objet : Projet de loi n°7473¹ relative au patrimoine culturel. (5342SMI)

*Saisine : Ministre de la Culture
(30 août 2019)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis a pour objet de fournir un cadre légal à la préservation du patrimoine culturel envisagé dans sa globalité, en y prévoyant à la fois des dispositions relatives au patrimoine archéologique, au patrimoine architectural, au patrimoine mobilier ainsi qu'au patrimoine immatériel.

Dans cette optique, le présent projet de loi constitue un effort louable de modernisation et de codification de la législation en matière de préservation du patrimoine culturel.

En bref

- Si la Chambre de Commerce soutient la nécessaire préservation du patrimoine culturel, elle insiste cependant sur le fait que celle-ci ne doit pas constituer une source supplémentaire de contraintes administratives et de charges financières pour les entreprises.
- Dans ce cadre, la Chambre de Commerce regrette l'instauration de procédures d'autorisations administratives supplémentaires contraires aux objectifs de simplification administrative, et pour le surplus non définies.
- La Chambre de Commerce désapprouve également la mise à charge des maîtres d'ouvrages de la moitié des frais des opérations d'archéologie préventive et de la totalité des frais de diagnostic archéologique, qui risque *in fine* d'alimenter la flambée des prix de l'immobilier.

* * *

¹ [Lien](#) vers le dossier parlementaire

Contexte

La convention-cadre de 2005 sur la valeur du patrimoine culturel pour la société², dite « convention de Faro » a notamment pour objectif de mettre en évidence les avantages sociaux et économiques de la préservation du patrimoine culturel, et de définir les enjeux, les objectifs généraux et les champs possibles d'intervention pour les États membres.

Cette convention définit le patrimoine européen commun au sens large comme un concept englobant toutes les formes de patrimoine culturel qui constituent, dans leur ensemble, une source partagée de mémoire, de compréhension et d'identité. Elle se concentre notamment sur la contribution du patrimoine culturel à la créativité et à la cohésion sociale ainsi que sur les idéaux, les principes et les valeurs issus de l'expérience de conflits passés et des efforts déployés pour évoluer. La convention met également en évidence le lien entre le patrimoine culturel et le développement d'une société paisible et stable, fondée sur le respect des droits de l'homme, de l'état de droit et de la démocratie.

La Chambre de Commerce approuve et soutient les objectifs du présent projet de loi, le patrimoine culturel pouvant à la fois être un atout économique, un facteur d'attraction touristique et un facteur d'identité permettant notamment de contribuer à la cohésion sociale.

Cependant, la Chambre de Commerce souhaite souligner que la préservation de ce patrimoine, qui par définition peut englober un nombre considérable d'éléments, ne doit pas constituer une source supplémentaire de contraintes administratives et de charges financières pour les entreprises.

* * *

Considérations générales

I) La préservation du patrimoine archéologique

Le projet de loi sous avis traite dans un premier temps de la préservation du patrimoine archéologique suite à la ratification par le Luxembourg de la convention pour la protection du patrimoine archéologique ouverte à la signature à la Valette le 16 janvier 1992 et approuvée par le Luxembourg en 2016³ et consacre notamment le principe de « l'archéologie préventive ».

Le principe d'« archéologie préventive » est défini par le présent projet de loi comme étant « *un ensemble d'opérations scientifiques de terrain qui visent à détecter dans des délais raisonnables, documenter, sauvegarder ou conserver par des recherches scientifiques des éléments du patrimoine archéologique susceptibles d'être affectés par des travaux de construction, de démolition ou de déblais et qui sont initiées par ces travaux* »⁴.

Dans un premier temps, le projet de loi sous avis prévoit que le Centre national de recherche archéologique (ci-après le « Centre ») sera en charge d'établir et de tenir à jour un inventaire du

² Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société

³ Loi du 7 décembre 2016 portant approbation de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique ouverte à la signature le 16 janvier 1992 à la Valette

⁴ Article 2 point 12 du projet de loi

patrimoine archéologique national. Sur base de cet inventaire, le Centre déterminera une carte de la zone d'observation archéologique (ZOA).

Le projet de loi sous avis prévoit également que tous les travaux de construction, de démolition ou de déblais soumis à autorisation de construire ou de démolir devront être soumis par le maître d'ouvrage au ministre ayant la Culture dans ses attributions (ci-après le « ministre ») aux fins d'évaluation de leur potentialité archéologique au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir.

La Chambre de Commerce se doit de constater que le présent projet de loi instaure par conséquent une procédure d'autorisation supplémentaire en vue de la réalisation de travaux, ce qui apparait antinomique avec les objectifs de simplification administrative. La Chambre de Commerce déplore d'autant plus cette charge administrative supplémentaire imposée au maître d'ouvrage, que le présent projet de loi est muet quant à la forme et au contenu que devra respecter cette demande d'autorisation, ce qui s'avère être une source d'insécurité juridique. Cette nouvelles procédure devra en toute hypothèse se réduire aux formalités les plus simples et les moins onéreuses possibles, à défaut de pouvoir s'en passer.

Dans la ZOA, seront toutefois dispensés de cette évaluation quant à leur potentialité archéologique les projets de travaux de construction, de démolition ou de déblais exécutant un plan d'aménagement particulier « quartier existant » qui présentent une superficie au sol inférieure à 100 mètres carrés et une profondeur inférieure à 0,25 mètres.

De même, la ZOA comprendra une sous-zone dans laquelle seront dispensés de l'évaluation quant à leur potentialité archéologique :

- les projets de travaux de construction, de démolition ou de déblais exécutant un plan d'aménagement particulier « quartier existant » qui présentent une emprise au sol inférieure à 0,3 hectare et une profondeur inférieure à 0,25 mètres ;
- les projets de travaux de construction, de démolition ou de déblais exécutant un plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » qui couvre une surface inférieure à 1 hectare.

Pour tous les travaux n'entrant pas dans le cadre des exceptions précitées, et par voie de conséquence soumis à l'évaluation du ministre, celui-ci disposera d'un délai de trente jours pour prescrire une opération de diagnostic archéologique, une opération de fouille d'archéologie préventive ou accorder une levée de contrainte archéologique. Passé ce délai, le ministre sera réputé avoir renoncé à toute prescription et le terrain bénéficiera d'une levée de contrainte archéologique, ce que la Chambre de Commerce approuve.

La Chambre de Commerce accueille également favorablement l'introduction du principe de l'archéologie préventive qui a pour objet de détecter et de protéger le patrimoine archéologique en amont des travaux, contribuant ainsi à renforcer la sécurité juridique pour les acteurs concernés et à réduire autant que possible les retards engendrés sur les chantiers.

En outre, afin que le maître d'ouvrage ne soit pas pénalisé par une prescription d'une opération d'archéologie préventive, il est également prévu à l'article 6 du projet de loi sous avis que les délais contractuels dans le cadre de la livraison de l'ouvrage à construire sur le terrain concerné seront suspendus pendant la durée de la réalisation des opérations d'archéologie préventive. Il est en outre également prévu que ces opérations ne pourront, sauf cas extraordinaires et d'un commun accord entre le Centre et le maître d'ouvrage, excéder six mois.

Si la Chambre de Commerce comprend l'objectif de protection du maître de l'ouvrage à l'origine de cette disposition, elle avoue cependant s'interroger quant aux conséquences de celle-ci notamment sur les entreprises chargées des travaux et leurs sous-traitants éventuels. En effet, celles-ci ne pourront pas rester pendant plusieurs mois à disposition du maître d'ouvrage dans l'attente de la réalisation des opérations d'archéologie préventive et ne pourront donc garantir la disponibilité du personnel et le respect des délais contractuellement convenus à l'issue de cette période de suspension des délais.

Il est encore à noter que l'article 7 du projet de loi dispose que même à défaut de travaux de construction, de démolition ou de déblais précis, des opérations de diagnostic archéologique pourront être effectuées à la demande de l'Etat, des communes ou de tout propriétaire de terrain ceci afin de permettre notamment aux propriétaires d'un terrain de mettre celui-ci en vente en précisant d'ores et déjà si oui ou non la contrainte archéologique a pu être levée, ce que la Chambre de Commerce accueille favorablement.

En outre, les frais engendrés par les opérations d'archéologie préventive seront, aux termes du présent projet de loi, pour moitié à charge du maître d'ouvrage et pour moitié à charge de l'Etat, à l'exception des frais liés aux opérations de diagnostic archéologique qui seront entièrement à charge du maître d'ouvrage.

La Chambre de Commerce désapprouve la volonté du présent projet de loi de mettre à charge du maître d'ouvrage une partie des frais des opérations d'archéologie préventive et la totalité des frais des opérations de diagnostic archéologique, la recherche et la préservation du patrimoine relevant de l'intérêt public et devant, à ce titre, être financées intégralement par l'Etat. De plus, compte tenu de la situation du marché immobilier national, il n'apparaît guère opportun aux yeux de la Chambre de Commerce d'imposer des charges financières supplémentaires aux maîtres d'ouvrage qui seront *in fine* reportées sur le consommateur final et contribueront donc à attiser la flambée des prix de l'immobilier.

Les frais engendrés par les opérations d'archéologie programmée seront quant à eux entièrement à charge de l'Etat, ce que la Chambre de Commerce approuve.

Finalement, le présent projet de loi, s'inspirant du système français⁵, détermine les règles de propriété des éléments du patrimoine archéologique trouvés suite à tout type d'opérations d'archéologie ou même lors d'une découverte fortuite. Le projet de loi établit ainsi une présomption simple selon laquelle ces éléments seront présumés appartenir à l'Etat.

Toute comme en France, cette nouvelle présomption sera toutefois limitée aux biens découverts sur des terrains acquis après l'entrée en vigueur de la future loi. Pour les autres, les règles du Code civil suivant lesquelles « *La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous* » et « *La propriété d'un trésor appartient à celui qui le trouve dans son propre fonds: si le trésor est trouvé dans le fonds d'autrui, il appartient pour moitié à celui qui l'a découvert, et pour l'autre moitié au propriétaire du fonds* » continueront à s'appliquer et une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique du terrain en question devra être poursuivie par l'Etat pour en acquérir la propriété.

En contrepartie de l'introduction de l'appropriation publique par présomption, le projet de loi prévoit, comme en France⁶, le versement au propriétaire du terrain d'une indemnité destinée à compenser la gêne lui occasionnée par la présence des agents du Centre sur le terrain suite à la

⁵ Article 552 du Code du Patrimoine

⁶ Article 541-1 du Code du Patrimoine

découverte et déterminée d'un commun accord entre parties, ou à défaut d'accord, par les cours et tribunaux.

II) La préservation du patrimoine architectural

La protection du patrimoine architectural est également modifiée par le présent projet de loi et subit un changement de paradigme qui se décline en trois volets:

(i) premièrement, le projet de loi introduit un inventaire du patrimoine architectural recensant avec précision et moyennant une documentation appropriée les biens immeubles faisant partie du patrimoine architectural,

(ii) deuxièmement, le texte entend consacrer légalement les critères scientifiques sur base desquels un immeuble sera inscrit sur l'inventaire du patrimoine architectural et sur base desquels un immeuble sera classé comme patrimoine culturel national ou intégré dans un secteur protégé d'intérêt national, et

(iii) troisièmement, la procédure de classement elle-même est adaptée en vue d'une cohérence accrue et d'une meilleure prise en compte de l'opinion publique.

Aux termes du projet de loi, l'Institut national du patrimoine architectural sera ainsi chargé d'établir et de tenir à jour un inventaire du patrimoine architectural, recensant avec précision et moyennant une documentation appropriée les biens immeubles faisant partie du patrimoine architectural et étant susceptibles de faire l'objet d'un classement comme patrimoine culturel national ou de faire partie d'un secteur protégé d'intérêt national.

Pour pouvoir être inventorié comme bien immeuble susceptible de faire l'objet d'un classement comme patrimoine culturel national, un bien immeuble devra être authentique pour avoir connu peu de modifications et avoir gardé des éléments de son époque et être significatif et représentatif à l'égard d'au moins l'un des critères fixés au projet de loi (par ex : rareté, période de réalisation, créateur reconnu, histoire militaire ou sociale du bâtiment, ...). Le ministre pourra également proposer la création de secteurs protégés d'intérêt national. Dans ce cadre, la Chambre de Commerce déplore l'absence de critères objectifs relatifs à la création de tels secteurs.

Le classement comme patrimoine culturel national des biens immeubles figurant à l'inventaire du patrimoine architectural et la création de secteurs protégés d'intérêt national seront proposés « *par le ministre pour une ou plusieurs communes, de l'accord du Gouvernement en conseil, la commission pour le patrimoine culturel demandée en son avis* ». A défaut d'avis reçu de la commission pour le patrimoine culturel endéans les trois mois à compter de l'envoi de la demande, le ministre pourra continuer la procédure. Le classement comme patrimoine culturel national des biens immeubles figurant sur l'inventaire du patrimoine architectural et la création de secteurs protégés d'intérêt national se fera « *par règlement grand-ducal, le Conseil d'État demandé en son avis* ».

Le classement d'un bien en tant que patrimoine architectural ou l'inclusion d'un bien dans un secteur protégé d'intérêt national impliquera un certain nombre d'obligations pour les propriétaires des immeubles concernés. Ainsi, le règlement grand-ducal créant un secteur protégé d'intérêt national pourra imposer aux propriétaires et aux détenteurs concernés des charges et grever leurs immeubles de servitudes en subordonnant à autorisation du ministre certains travaux (construction

nouvelle, démolition, déboisement autre que l'entretien, transformation ou modification de nature à affecter l'aspect d'un ou de plusieurs bien immeubles classés comme patrimoine culturel national que le secteur protégé d'intérêt national a pour objet de mettre en valeur ou modification du contexte optique ou visuel des immeubles classés comme patrimoine national notamment par l'apposition d'une publicité sur un immeuble situé dans un secteur protégé d'intérêt national).

Si la Chambre de Commerce comprend et approuve la nécessité de préserver le patrimoine architectural national, elle souligne cependant la nécessité de ne pas multiplier inutilement les contraintes et charges supplémentaires que ce classement pourrait entraîner pour les particuliers et les entreprises installées ou qui souhaiteraient s'installer ou s'agrandir à proximité de tels biens. En tout état de cause, la Chambre de Commerce demande à ce que les contraintes administratives éventuellement imposées aux établissements industriels, commerciaux et touristiques localisés dans des biens classés ou situés dans un secteur protégé d'intérêt national soient réduites au strict nécessaire et n'hypothèquent ni n'entravent en aucun cas le développement ou l'extension de leurs activités commerciales et industrielles.

Le propriétaire d'un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national devra également veiller à la conservation de ce dernier et bénéficiera à ce titre de l'appui financier de l'Etat par le biais de subventions pour travaux et ne pourra effectuer la moindre modification ou des travaux autres que ceux d'entretien sans une autorisation écrite du ministre.

L'État disposera en outre d'un droit de préemption sur un immeuble classé comme patrimoine culturel national ou en voie de classement en vue d'assurer la conservation du patrimoine architectural.

Enfin, un régime transitoire est mis en place pendant la période d'élaboration et de finalisation de l'inventaire du patrimoine architectural (10 ans). Ce régime prévoit un système de filet de sécurité visant à préserver les immeubles d'une grande valeur patrimoniale, suivant lequel les propriétaires des immeubles protégés dans le cadre des PAG seront soumis à une obligation d'information du ministre de la Culture pour tous les travaux de dégradation et de destruction partielle ou totale, au plus tard au moment de l'introduction de la demande d'autorisation de construire. Durant cette période, une procédure de classement individuel d'immeubles par arrêté ministériel est prévue, et ce jusqu'à l'adoption du règlement grand-ducal de classement des immeubles pour la commune en question.

III) La protection du patrimoine mobilier

Les biens culturels relevant du patrimoine mobilier pourront quant à eux être classés comme patrimoine culturel national par arrêté du ministre.

Concernant le patrimoine mobilier, le présent projet de loi prévoit une nouvelle procédure de classement des biens culturels, ainsi qu'un nouveau régime de circulation des biens culturels mettant en œuvre les textes légaux internationaux et européens.

Ainsi, la procédure de classement comme patrimoine culturel national d'un bien culturel sera entamée par le ministre sur base d'une demande de protection lui adressée par (i) le propriétaire du bien, (ii) une association sans but lucratif ayant pour objet la sauvegarde du patrimoine, ou (iii) la commission pour le patrimoine culturel.

La décision finale quant au classement du bien devra, sous peine de caducité de la procédure, être prise par le ministre au plus tard dans les douze mois de la notification de son intention de protection du bien au propriétaire. La Chambre de Commerce estime dans ce cadre que le délai de douze mois prévu pour une décision finale de classement apparaît fort long et pourrait porter préjudice aux propriétaires des biens concernés. La Chambre de Commerce suggère dès lors une réduction dudit de délai à six mois.

L'article 49 du présent projet de loi introduit également la notion de trésor national pour tout bien présentant un intérêt majeur pour le patrimoine culturel compte tenu de sa rareté et de son caractère hautement remarquable et symbolique pour le Luxembourg.

A compter du classement du bien en tant que patrimoine culturel national, le bien sera imprescriptible et ne pourra être modifié, réparé ou restauré sans autorisation écrite du ministre. Les biens classés appartenant à l'Etat seront inaliénables et insaisissables.

Le présent projet de loi introduit encore un certain nombre de devoirs pour toute personne cédant un bien culturel. Ces devoirs qui sont différents pour une personne privée ou un professionnel, découlent des Conventions internationales en la matière et notamment de la Convention UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation et l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (1970).

Ainsi, toute personne qui aliène un bien culturel devra s'assurer, sous peine de sanction pénale, qu'il :

- n'a pas été illégalement soustrait à son propriétaire ce qui inclut notamment le vol,
- n'a pas été importé illégalement,
- n'est pas issu de fouilles illégales,
- n'a pas été exporté illicitement du territoire d'un Etat partie en vertu des dispositions applicables dans l'Etat de provenance de ce bien.

Pour déterminer si le cédant a exercé la diligence requise, il sera tenu compte notamment de la documentation sur la provenance du bien, des autorisations de sortie exigées en vertu du droit de l'Etat duquel il est sorti, de la qualité des parties, du prix payé, de la consultation ou non de tout registre accessible sur les biens culturels volés et de toute information pertinente qu'il aurait pu raisonnablement obtenir ou de toute autre démarche qu'une personne raisonnable aurait entreprise dans les mêmes circonstances.

En outre, les personnes dont l'activité professionnelle comprend le commerce de biens culturels seront également soumises à des obligations de diligence supplémentaires par rapport à celles énumérées précédemment si la cession implique un bien culturel d'une valeur supérieure à 2.500 euros.

Ainsi, les professionnels concernés devront également informer l'acquéreur sur les règles d'importation et d'exportation en vigueur au Luxembourg; établir l'identité du propriétaire et du vendeur du bien culturel ; mettre en œuvre tous les moyens à leur disposition pour s'assurer de la légalité de la provenance d'un bien culturel avant de proposer ce bien à la vente, y compris la vérification d'un éventuel certificat d'exportation délivré par l'Etat de provenance et la consultation

des registres de biens volés ou exportés illicitement ou des autres registres publics ; tenir un registre des acquisitions et cessions de biens culturels mentionnant l'origine du bien culturel, le nom et les coordonnées du fournisseur ou vendeur et de l'acquéreur et le prix d'achat ou de vente du bien culturel ; conserver toutes les pièces justificatives de l'accomplissement de ce devoir de diligence pendant un délai minimum de dix ans et fournir sur demande du ministre tous les renseignements nécessaires concernant l'accomplissement de ce devoir de diligence.

Le présent projet de loi innove encore en introduisant un régime de circulation des biens culturels, avec la possibilité pour le ministre de soumettre toutes questions relatives au transfert, à l'introduction, à l'importation ou à l'exportation de biens culturels à une commission de circulation des biens culturels spécialement instaurée à cet effet par le présent projet de loi. Ainsi, le transfert vers un autre Etat membre d'un bien culturel entrant dans l'une des catégories à définir par voie de règlement grand-ducal, sera subordonné à l'émission d'un certificat de transfert délivré par le ministre. Le transfert à titre temporaire ne nécessitera toutefois pas de certificat, excepté pour les biens culturels classés comme patrimoine culturel national.

Le présent projet de loi, met également en œuvre certaines conventions internationales en la matière⁷ ainsi que le récent règlement (UE) n°880/2019 du Conseil et du Parlement du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels.

Le ministre sera ainsi l'autorité compétente pour la délivrance de licences d'importation ou d'autorisations d'exportation de biens culturels depuis ou vers des pays tiers à l'Union européenne.

Il est finalement à noter que le présent projet de loi contient certaines dispositions relatives (i) à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un Etat partie à la convention UNESCO du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels ainsi qu' (ii) à la garantie d'Etat pouvant être accordée aux instituts culturels, aux établissements publics à vocation culturelle ou aux personnes morales de droit privé jouant un rôle porteur dans le domaine culturel pour la responsabilité qu'ils encourent dans le cadre de leurs contrats de prêts à usage de biens culturels à des fins d'exposition, d'expertise, de recherche ou de restauration.

IV) La protection du patrimoine immatériel

Le patrimoine immatériel constitue « *les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire de communautés, groupes, individus, ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés, dont la sauvegarde présente un intérêt national* ». Le patrimoine culturel immatériel se manifeste donc « *notamment dans les traditions et expressions orales, les arts du spectacle, les pratiques sociales, rituels et événements festifs, ou dans les savoir-faire liés à l'artisanat traditionnel* »⁸.

Le présent projet de loi entend ainsi consacrer pour la première fois ce patrimoine et procéder à sa protection.

⁷ Convention du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels et Convention de La Haye du 14 mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé

⁸ Article 2 point 8) du présent projet de loi

Dans un premier temps, un inventaire du patrimoine immatériel national devra être établi par le ministre avec la participation des communautés, des groupes ou organisations non gouvernementales, et complété grâce à des appels publics, des consultations, et éventuellement, des demandes spontanées.

Dans un second temps, le ministre prendra toute mesure propre à assurer la sauvegarde, la reconnaissance, le respect et la mise en valeur du patrimoine culturel immatériel grâce, entre autres, à « *(i) des programmes éducatifs, de sensibilisation et de diffusion d'informations à l'égard du public, notamment des jeunes (ii) des programmes éducatifs et de formation spécifiques au sein des communautés et des groupes concernés, (iii) des activités de renforcement des capacités en matière de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel et en particulier de gestion et de recherche scientifique, et (iv) des moyens non formels de transmission des savoirs.* »

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

SMI/DJI