

**N° 7473<sup>11</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

**PROJET DE LOI**

relatif au patrimoine culturel

\* \* \*

**AVIS COMPLEMENTAIRE DU SYNDICAT  
DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES**

(19.4.2021)

**I. REMARQUES GENERALES**

Le SYVICOL a émis son avis dans le cadre du présent projet de loi en date du 10 février 2020. Tout en maintenant les remarques formulées dans celui-ci, il souhaite compléter cet avis à la lumière des amendements adoptés par la Commission de la culture de la Chambre des Députés ainsi que des différents avis émis, et y apporter quelques précisions supplémentaires.

Il souhaite plus particulièrement insister sur deux aspects particulièrement problématiques du projet de loi à ses yeux, à savoir les obstacles à la construction posés par les dispositions du projet de loi sur le patrimoine archéologique, ainsi que la procédure de classement de biens immeubles ensemble avec la création de secteurs protégés d'intérêt national.

**A. Patrimoine archéologique**

Si les amendements font droit à certaines observations émises par le SYVICOL, il reste préoccupé par les conséquences du projet de loi qui, placées dans le contexte de la crise de l'immobilier et de la croissance incessante des prix du logement, sont contreproductives. Le SYVICOL défend l'idée d'une approche plus pragmatique du concept de l'archéologie préventive basée d'une part sur une redéfinition des niveaux de potentialité archéologique et, d'autre part, sur une simplification de la procédure d'évaluation et d'autorisation ministérielle et ce afin d'assurer un meilleur équilibre entre protection du patrimoine et gestion urbanistique.

Le principe de l'archéologie préventive n'est certes pas nouveau puisque le CNRA la pratique depuis l'approbation de la Convention de la Valette par la loi du 7 décembre 2016, entrée en vigueur à l'égard du Luxembourg le 7 août 2017, le présent projet de loi devant constituer la base légale faisant actuellement défaut. En pratique, plus de la moitié (entre 55 et 62% des dossiers) des projets d'aménagement instruits par le CNRA dans le cadre de l'évaluation archéologique<sup>1</sup> obtiennent une levée de contraintes archéologiques, presque tous situés dans la zone beige. Dans 90% des dossiers pour lesquels une mesure d'archéologie préventive a été prescrite, cette mesure a consisté en des sondages de diagnostic archéologique et dans seulement 2% des cas, ces sondages se sont révélés positifs et ont donné lieu à des fouilles archéologiques.

Selon les auteurs et les observateurs, la raison d'être de la vision maximaliste du projet de loi matérialisée par la zone d'observation archéologique, qui soumet sur la quasi-intégralité du territoire du Luxembourg, à quelques exceptions près, tous les travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai à une évaluation des terrains quant à leur potentialité archéologique, serait précisément justifiée par la mise en œuvre de cette Convention et notamment de son article 2 qui dispose que :

*« Chaque Partie s'engage à mettre en œuvre, selon les modalités propres à chaque Etat, un régime juridique de protection du patrimoine archéologique prévoyant :*

<sup>1</sup> Les données renseignées sont issues des rapports d'activité 2017 du Ministère de la culture, 2018, 2019 et 2020 du CNRA.

- i. *la gestion d'un inventaire de son patrimoine archéologique et le classement de monuments ou de zones protégés ;*
- ii. *la constitution de zones de réserve archéologiques, même sans vestiges apparents en surface ou sous les eaux, pour la conservation de témoignages matériels à étudier par les générations futures ;*
- iii. *l'obligation pour l'inventeur de signaler aux autorités compétentes la découverte fortuite d'éléments du patrimoine archéologique et de les mettre à disposition pour examen. »*

De ce point de vue, il est intéressant de comparer comment nos pays voisins, qui ont également ratifié la Convention de la Valette, ont traduit celle-ci dans leur législation. La France a été la première à signer la Convention, qui est entrée en vigueur le 11 janvier 1996. Ce sont les articles L521-1 à L524-16 et R522-1 à R524-36 du Code du patrimoine qui posent les règles applicables en matière d'archéologie préventive. Sont ainsi définies des zones de présomption de prescription archéologique et éventuellement des zones de sensibilité archéologique au niveau régional, au sein desquelles les **travaux d'aménagement sont susceptibles de faire l'objet de prescriptions d'archéologie préventive**<sup>2</sup>. Une consultation de la carte de ces zones permet de constater que celles-ci sont définies de manière très précise, sans recouvrir l'intégralité du territoire national<sup>3</sup>.

En Belgique, où la Convention de la Valette s'applique depuis le 9 avril 2011, il convient de distinguer le régime applicable selon le lieu de situation du terrain. En Wallonie, seuls les biens visés à la carte archéologique (zones bleues)<sup>4</sup> sont soumis à des prescriptions particulières en matière de délivrance de permis et de certificats d'urbanisme<sup>5</sup>. Or, celle-ci n'ayant jamais été publiée au Moniteur belge, elle n'est d'application qu'en tant qu'outil d'aide à la décision selon les autorités wallonnes, qui envisagent déjà d'en réexaminer les modalités alors qu'elle est une source de mécontentement de la part des communes en raison des lourdeurs administratives et des incertitudes juridiques qu'elle engendre<sup>6</sup>. Il est cependant intéressant de constater que cette carte est circonscrite avec précision et qu'elle ne couvre qu'une faible partie du territoire.

En Flandre, c'est le décret du 12 juillet 2013<sup>7</sup>, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, qui distingue les sites archéologiques protégés, les zones archéologiques reprises dans l'inventaire établi des zones archéologiques et des zones où l'on ne s'attend pas à trouver un patrimoine archéologique et qui définit les prescriptions applicables à ces zones. Ici encore, une consultation de la carte librement accessible en ligne<sup>8</sup> permet de se convaincre de la possibilité de définir avec précision des zones présentant un potentiel archéologique voire d'exclure de telles zones.

En Allemagne, il est plus difficile de se faire une idée précise des zones actuellement protégées, alors que cette compétence relève des Länder d'après la loi fondamentale allemande. Des zones de protection contre les fouilles existent (Grabungsschutzgebiete) dans presque tous les Länder, mais le concept d'archéologie préventive peine à s'imposer. Le Land de Rhénanie-Palatinat<sup>9</sup> figure parmi les plus sévères en raison de la richesse de son substrat culturel, mais la loi modifiée sur la protection des monuments du 23 mars 1978 définit seulement des zones de protection contre les fouilles dont la surface est relativement limitée.

Il faut dès lors constater que nos voisins signataires de la Convention ont opté pour une application plus ciblée de la notion d'archéologie préventive sur leur territoire, sans renoncer à leurs engagements. En effet, le problème ne vient peut-être pas de la Convention de la Valette elle-même, mais de l'interprétation extensive qui en est faite par le projet de loi. Si la Convention prévoit la « constitution de zones de réserve archéologiques », la pratique démontre que leur assiette peut être précisément limitée sur le territoire national. Le SYVICOL est dès lors convaincu que la sous-zone de la ZOA et la ZOA pourraient être circonscrites avec précision, le cas échéant en définissant des niveaux de potentialité archéologique : très haute sensibilité archéologique ; haute sensibilité archéologique ; sensibilité

2 Voir article R.532-6 du Code du patrimoine

3 <http://atlas.patrimoines.culture.fr/atlas/trunk/>

4 [bit.ly/2Q0bIUI](http://bit.ly/2Q0bIUI)

5 Articles D.13 et D.14 du Code wallon du patrimoine

6 <https://www.uvcw.be/amenagement-territoire/actus/art-1860>

7 Voir notamment les articles 5.4.1. et 5.4.2.

8 [bit.ly/3dZLiFn](http://bit.ly/3dZLiFn)

9 [https://www.geoportal.rlp.de/map?LAYER\[visible\]=1&LAYER\[querylayer\]=1&WMC=16229](https://www.geoportal.rlp.de/map?LAYER[visible]=1&LAYER[querylayer]=1&WMC=16229)

archéologique ; faible sensibilité archéologique – cette dernière catégorie étant d’office exclue de toute évaluation.

A ce sujet, on peut se poser la question de savoir si toutes les données disponibles au regard de l’évolution technologique de ces vingt dernières années ont déjà été effectivement exploitées et intégrées à la banque de données Lëtzebuenger Archäologie GIS (LARIS) du CNRA.

Au début des années 2000, le CNRA a travaillé sur le projet FNR « Espace et patrimoine culturel » ayant notamment pour objectif, grâce à la technique de l’archéoprognose, d’établir une cartographie prédictive des sites du patrimoine culturel en déterminant des paramètres et des critères d’implantation préférentielle des sites connus et de les transposer à d’autres zones pour cerner des zones privilégiées pour la découverte de nouveaux sites<sup>10</sup>. Les données récoltées permettent alors de calculer la valeur du potentiel archéologique d’une zone.

Plus récemment, de nouvelles techniques ont également été développées. A partir de l’automne 2019, l’exploitation des données recueillies par le LiDAR (Laser Light detection and ranging) exploité par l’Administration du cadastre et de la topographie<sup>11</sup> a permis la détection de sites archéologiques sensibles, essentiellement sur le domaine forestier. En traitant les mesures et en filtrant les résultats, le CNRA indique avoir pu identifier près de 20% de structures respectivement de sites archéologiques supplémentaires<sup>12</sup>. Enfin, les orthophotos effectuées chaque année par l’ACT constituent également une source de renseignement précieuse et de nombreux sites ont ainsi été repérés par les collaborateurs bénévoles du CNRA.

A côté de ces techniques dites ‘aériennes’, le CNRA a également recours à des prospections géophysiques (géomagnétique, géoélectrique et géoradar) depuis 2018, réalisées par une entreprise allemande spécialisée<sup>13</sup>, mais celles-ci ont été très peu utilisées comme en témoigne le très faible nombre de prospections réalisées, une dizaine seulement au cours des quatre dernières années.

Naturellement, ces techniques de recherche scientifique, si elles sont fructueuses<sup>14</sup>, ont cependant un coût pour l’Etat. Le recours à des sondages de diagnostic archéologique dont les frais – entre 2.- et 5.- EUR par m<sup>2</sup> – sont pris en charge par l’aménageur présente dès lors de nombreux avantages, et explique sans doute que l’option privilégiée soit celle faisant peser le risque sur le maître d’ouvrage. Si, actuellement, moins de la moitié des projets d’aménagement reçus par le CNRA font l’objet de sondages, il est à craindre que ce chiffre n’augmente massivement avec l’entrée en vigueur du projet de loi. Pourtant, un traitement minutieux et extensif des données existantes pourrait permettre de dispenser de nombreux travaux d’une opération d’archéologie préventive.

Les communes et, sans conteste, le citoyen seront les premiers préjudiciés, étant soumis à des lourdeurs administratives difficilement justifiables. En effet, ce n’est pas tant la durée de réalisation des opérations d’archéologie préventive qui est préoccupante, mais le temps perdu avant, entre la demande d’évaluation et le début des opérations. Le projet de loi impose des contraintes procédurales sans commune mesure avec le résultat escompté. Dans un premier temps, le demandeur devra soumettre au ministre une demande d’évaluation puis, une fois la mesure prescrite, il devra à nouveau saisir le ministre d’une demande d’autorisation ministérielle préalablement à toute opération d’archéologie préventive ou programmée, procédure qui de surcroît n’est soumise à aucun délai. Le choix fait par les auteurs est critiquable et va nécessairement entraîner un rallongement de la durée des opérations, qui dépend encore de facteurs externes comme la disponibilité de l’opération archéologique choisie par le maître d’ouvrage, déjà confronté à un planning et des engagements. Si l’on considère que moins de la moitié des terrains de la ZOA présentent une haute potentialité archéologique, que ces terrains peuvent être sondés en quelques jours et que seuls 2% des sondages de diagnostic donnent un résultat positif, cette perte de temps inutile est considérable.

Le SYVICOL plaide pour qu’un allègement procédural respectueux des objectifs archéologiques et de la simplification administrative soit envisagé. Si le texte devait néanmoins être adopté en l’état, il

10 Le projet FNR « Espace et Patrimoine Culturel » : un outil de gestion informatisé au service du patrimoine luxembourgeois. L’exemple de la zone-pilote du Müllerthal, Foni LE BRUN-RICALENS, Jean-Noël ANSLIJN, Frank BRONIEWSKI & Susanne RICK, 2005

11 <https://lidar.geoportail.lu>

12 Rapport annuel d’activités 2019 du CNRA

13 Rapports annuel d’activités 2017 à 2020 du CNRA

14 Une combinaison de ces différentes techniques a par exemple permis des avancées significatives sur le site de Stonehenge (UK)

ne manquera pas de demander qu'une évaluation de ces mesures, notamment du délai de traitement des demandes d'autorisation, soit rapidement réalisée. En effet, l'expérience faite par les communes dans le cadre de l'application de la loi modifiée concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, où l'approche purement conservatoire leur impose de longs mois d'attente, laisse craindre que les services du ministère, confrontés à une explosion du nombre de demandes, ne se retrouvent rapidement débordés.

Même si le processus administratif est revu, il n'en demeure pas moins que ces nouvelles dispositions auront un impact sur les projets des communes, qui sont particulièrement concernées. En effet, sont concernés d'office par la demande d'évaluation tous les travaux effectués dans les zones destinées à rester libres ou 'zone verte', comme les zones forestières, les zones de parc public, les zones de verdure, les zones agricoles, soumis à autorisation ministérielle, et ce peu importe leur surface ou leur profondeur. A contrario, les fouilles et les sondages peuvent tomber dans le champ d'application de la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles puisque dans la zone verte, tout est en principe interdit, sauf ce qui est permis. D'ailleurs, dans les zones protégées d'intérêt national, peuvent être imposées des servitudes visant à interdire ou restreindre des activités susceptibles de modifier le sol telles que fouilles, sondages, ou extractions de matériaux.

Pour les grands projets d'aménagement développés et soutenus par les communes, déjà soumis à de multiples procédures administratives, les conséquences pourraient aussi être lourdes. Ces projets subissent de nombreuses modifications au cours de leur instruction, certains étant développés sur plusieurs décennies. Introduire la demande d'évaluation à un stade précoce de la procédure comporte donc des risques, mais attendre le dépôt de la demande d'autorisation de construire ou de démolir en comporte encore davantage. Qu'en est-il finalement des projets soumis à une évaluation environnementale stratégique ou à une évaluation des incidences sur l'environnement ?

Le projet de loi laisse subsister de nombreuses zones d'ombre pour les promoteurs publics que sont les communes. Or, l'insécurité de planification dans laquelle se retrouveront de nombreux projets de construction aura une incidence non négligeable sur les délais d'exécution et par voie de conséquence sur la mise à disposition de logements sur le marché.

## **B. Patrimoine architectural**

Comme l'écrit le Service des Sites et Monuments nationaux, « il y a 103 conservateurs du patrimoine architectural dans notre pays ; c'est le Ministre de la Culture et les 102 bourgmestres avec leurs conseils échevinaux et communaux. »

Le SYVICOL ne peut que souscrire à cette formule, et force est de constater que les communes ont pris ce rôle avec sérieux. Depuis la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, elles disposent d'une compétence propre pour assurer la protection de leur patrimoine architectural et urbain, qui se traduit aujourd'hui à l'article 32 du règlement grand-ducal du 8 mars 2017 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune qui prévoit la possibilité de créer des secteurs et éléments protégés de type « environnement construit ».

La protection du patrimoine architectural par les communes a pris de l'ampleur dans le cadre de la refonte des plans d'aménagement généraux (ci-après PAG). Ainsi, sur les 58 communes qui ont achevé la refonte de leur PAG, un total de 14.539 immeubles sont protégés notamment via les secteurs et éléments protégés d'intérêt communal de type « environnement construit », qui soumettent les immeubles à des servitudes spéciales de sauvegarde et de protection (constructions à conserver, gabarit à préserver, alignements à préserver, petit patrimoine à conserver), ce qui représente 77% du total des objets repérés, le SYVICOL souligne que le Service des sites et monuments nationaux (SSMN) a été étroitement impliqué dans les travaux préparatoires aux plans d'aménagement généraux, et que le chiffre de 14.539 immeubles protégés au niveau communal n'est donc pas définitif puisque ce sont au total 27.000 objets qui ont été repérés et qu'il faudra donc attendre que toutes les communes aient adopté leur nouveau PAG pour mesurer l'ampleur de la protection.

Dès lors, une partie conséquente des territoires des communes et la très grande majorité des centres historiques urbains sont donc d'ores et déjà couverts – ou seront couverts – par des servitudes qui affectent directement les droits des propriétaires concernés, en les soumettent à des règles plus restrictives que sur le reste du territoire communal. Les efforts des communes ne doivent pas être remis en cause par la désignation à tout-va de secteurs protégés d'intérêt national entraînant une multiplication

des contraintes pour les propriétaires concernés, par ailleurs difficiles à comprendre et à faire accepter par ces derniers.

S'il est impossible pour le moment de déterminer leur nombre et leur envergure, il convient de remarquer que sur la liste des immeubles et objets classés monuments nationaux ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, **figurent quelques** 280 églises, chapelles et presbytères, et environ 48 châteaux classés comme monuments nationaux ou à l'inventaire supplémentaire, la définition particulièrement large du secteur protégé d'intérêt national fait craindre au SYVICOL la désignation de nombreux secteurs.

Si une protection nationale doit voir le jour avec les secteurs protégés d'intérêt national, il faudra en plus veiller à sa cohérence avec la protection au niveau communal. Si les communes d'une part, et le ministère de l'autre, agissent chacun dans leur sphère de compétence, les futurs secteurs protégés d'intérêt national et les secteurs et éléments protégés de type « environnement construit » ont le même objectif et les mêmes effets, à savoir imposer des conditions et servitudes sur les propriétés situées dans leur emprise. Le SYVICOL plaide partant pour que la création de secteurs protégés d'intérêt national soit davantage encadrée et qu'elle soit réservée au voisinage des immeubles qui présentent un caractère hautement remarquable et symbolique, comme la cathédrale Notre-Dame de Luxembourg, le Palais grand-ducal, les abbayes, les châteaux de Vianden, de Clervaux ou de Bourscheid, à titre d'exemple. De manière générale, un secteur protégé d'intérêt national ne devrait pas se superposer à un secteur protégé d'intérêt communal, pour ne pas multiplier les compétences sur ces zones et risquer une incohérence entre les prescriptions imposées au niveau national et celles imposées au niveau communal (par exemple, au niveau de la hauteur maximale admissible), voire une contradiction (par exemple, deux types de matériaux différents). Cet instrument ne devrait pas être utilisé par le ministère pour imposer une mesure de protection dans les communes qui, faisant usage de leur pouvoir d'appréciation, ont repris moins d'éléments protégés dans leur PAG que d'autres.

Pour toutes ces raisons, le SYVICOL insiste et réitère sa demande à être saisi et consulté par rapport à l'avant-projet de règlement grand-ducal relatif aux classements comme patrimoine culturel national et le cas échéant à la création de secteurs protégés d'intérêt national parallèlement à la commission, et ce en amont de la procédure de consultation d'enquête publique. Il est en effet d'avis qu'il serait utile pour les autorités de disposer de l'avis des communes concernées – sur une large partie ou sur l'ensemble de leur territoire – avant de lancer la procédure d'enquête publique, ce qui permettra de rassembler les éléments permettant d'apprécier les finalités et l'opportunité du projet et de détecter d'éventuelles incohérences au niveau des prescriptions, sans perdre de temps supplémentaire. Or, l'enquête publique arrive en général trop tardivement pour prétendre à elle seule répondre à l'exigence d'une implication des autorités communales au processus décisionnel.

\*

## II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS COMPLEMENTAIRE

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

### *Patrimoine archéologique*

- Le SYVICOL défend l'idée d'une **approche plus pragmatique** du concept de l'archéologie préventive, basée d'une part sur une **redéfinition des niveaux de potentialité archéologique** et d'autre part sur une **simplification de la demande d'évaluation et d'autorisation ministérielle**, et ce afin d'assurer un meilleur **équilibre entre protection du patrimoine et gestion urbanistique**. Il constate que nos voisins signataires de la Convention de la Valette ont opté pour une application plus ciblée de la notion d'archéologie préventive sur leur territoire, sans pour autant trahir leurs engagements.
- Il est d'avis qu'un traitement minutieux et extensif des données scientifiques existantes doit permettre de **circonscrire avec davantage de précision des zones sensibles du point de vue archéologique**, plutôt que de transférer cette charge sur les promoteurs publics et privés et plus généralement sur les citoyens. **L'insécurité de planification dans laquelle se retrouveront de nombreux projets de construction aura une incidence non négligeable sur les délais d'exécution** et, par voie de conséquence, sur la mise à disposition de logements sur le marché. Si, actuellement, moins de la moitié des projets d'aménagement reçus par le CNRA font l'objet de sondages, il est à craindre que ce chiffre n'augmente massivement avec l'entrée en vigueur du projet de loi.

- A l'article 2, la **nouvelle définition de la ZOA laisse ouverte la question de son articulation par rapport à la sous-zone de la ZOA**, qui est la zone majoritaire. De l'avis du SYVICOL, celle-ci devrait être la catégorie d'ensemble correspondant à une 'sensibilité archéologique', tandis que la ZOA recouvrirait les niveaux 'très haute sensibilité archéologique' et 'haute sensibilité archéologique'. Les zones à 'faible potentialité archéologique' seraient d'office exclues du champ d'application du projet de loi.
- Tant la partie graphique de l'inventaire du patrimoine archéologique, que la carte de la ZOA, doivent être **mises à la disposition du public** afin de restituer à tous sans restriction les connaissances acquises en matière d'archéologie. Le propriétaire d'une parcelle devrait également pouvoir solliciter un **extrait de cette carte renseignant la sensibilité archéologique du bien**, le cas échéant pour anticiper d'éventuelles prescriptions d'archéologie préventive et examiner l'opportunité de demander une telle opération.
- En ce qui concerne les travaux soumis à une demande d'évaluation (article 4), le SYVICOL est d'avis qu'un **remblai** ne devrait pas rentrer dans le champ d'application du projet de loi, dans la mesure où il n'altère pas la surface du terrain et encore moins le sous-sol. Il se félicite que les **travaux d'infrastructure urgents dans la ZOA** et les **travaux d'assainissement de la voirie existante dans la sous-zone de la ZOA** aient été ajoutés à la liste des travaux dispensés d'une demande d'évaluation et demande à voir préciser que **ces dispenses se cumulent**. Néanmoins, il reste **préoccupé par le principe posé par le texte selon lequel tous les travaux soumis à autorisation, quelle que soit leur envergure, sont soumis à une demande d'évaluation, sauf ceux dispensés** expressément. Or, les communes sont donc doublement impactées par le projet de loi qui s'applique à **tous les travaux effectués dans la 'zone verte'**.
- A l'article 5, le SYVICOL demande à voir préciser le **contenu du dossier de demande d'évaluation ainsi que les modalités et délais** de la procédure à suivre par le ministre en cas de demande incomplète, le cas échéant par règlement grand-ducal. Il souhaite également que les communes, en tant qu'autorités de délivrance de l'autorisation de construire, soient **informées de la prescription ministérielle**.
- L'article 6 a subi de nombreuses modifications, notamment par l'ajout de deux nouveaux paragraphes prévoyant l'hypothèse d'une **découverte exceptionnelle**, pour laquelle la durée de réalisation de l'opération des fouilles archéologiques peut être prolongée **jusqu'à un maximum de 5 ans**. Or, le SYVICOL est d'avis que les quatre critères permettant de qualifier la découverte d'exceptionnelle sont trop évasifs et il demande qu'ils soient **davantage caractérisés**. D'autre part, il semble particulièrement injuste de laisser à la charge du maître d'ouvrage la moitié des frais liés à des fouilles archéologiques en cas de découverte exceptionnelle. L'intérêt de la découverte justifie à lui seul que l'Etat prenne à sa charge **l'intégralité des frais liés à ces fouilles**, qui sont effectuées pour le compte de la communauté à des fins de préservation.
- La durée d'une opération d'archéologie préventive a été fixée **en principe à six mois** maximums, et le SYVICOL est d'avis que ce délai est adapté au vu de la pratique et de la taille moyenne d'un PAP. En effet, il faut un à deux jours pour sonder un hectare de terrain et, si le sondage est positif – ce qui représente environ 2% des cas – on peut fouiller quelque 80 hectares en six mois. Le SYVICOL demande partant à voir **rétablir la limite de douze mois qui présente une garantie pour le maître d'ouvrage**. Enfin, il souhaite voir **préciser les relations contractuelles ou conventionnelles entre l'opérateur archéologique, le maître d'ouvrage et l'INRA**, qui doit assurer le contrôle technique et scientifique de l'opération. Un contrat-type par opération – diagnostic ou fouille – pourrait ainsi être élaboré et mis à la disposition des maîtres d'ouvrage.
- Le SYVICOL salue la précision apportée par l'amendement 7 à l'article 7 du projet de loi, selon lequel une **opération de diagnostic archéologique peut être demandée par une commune sur les terrains dont elle est propriétaire**, sans que les autorités communales ne disposent d'un projet de travaux précis. Le texte devrait néanmoins être complété dans le sens où en cas de résultat négatif, un **certificat attestant de la levée des contraintes archéologiques** est délivré au propriétaire avec signalisation correspondante sur la carte archéologique.
- Alors même qu'une opération d'archéologie préventive est prescrite par le ministre, qu'elle doit être effectuée par un opérateur archéologique agréé, sous le contrôle technique et scientifique de l'INRA et selon un cahier des charges établi par le ministre, l'article 11 du projet de loi impose de **demander une autorisation ministérielle préalable**, dont les conditions de demande et d'octroi doivent être fixées par un règlement grand-ducal. **Cette lourdeur administrative difficilement justifiable au**

**vu des garanties posées par le projet loi fera perdre inutilement un temps précieux au maître d'ouvrage.** En effet, ce n'est pas tant la durée de réalisation des opérations d'archéologie préventive qui est problématique mais le temps perdu avant, entre la demande d'évaluation et le début des opérations, ce d'autant plus que le maître d'ouvrage est tributaire de la disponibilité de l'opérateur archéologique agréé.

- **Le SYVICOL plaide dès lors pour un allègement procédural respectueux des objectifs archéologiques et de la simplification administrative.** Il préconise de fusionner la demande d'autorisation ministérielle avec la demande d'évaluation et de fixer dans cette décision ministérielle les **conditions d'exécution des opérations d'archéologie préventive**. Plus vite la mesure et les conditions seront connues, plus vite le maître d'ouvrage pourra se mettre à la recherche d'un opérateur archéologique agréé et élaborer avec lui un **plan d'intervention**. En ce qui concerne les fouilles archéologiques préventives, des conditions plus strictes pourraient s'imposer du fait de la sensibilité de ces opérations par rapport à un simple diagnostic. On pourrait ainsi imaginer que le contrat conclu entre l'aménageur et l'opérateur archéologique agréé doit préciser, entre autres, le **projet scientifique d'intervention et que ce contrat est transmis pour approbation au ministre**, ce qui vaudrait demande d'autorisation.
- L'amendement apporté à l'article 16 concernant les **découvertes fortuites** laisse planer le doute quant aux intentions des auteurs et le SYVICOL propose d'exclure expressément les **travaux exécutés dans le cadre d'une opération d'archéologie préventive ou programmée de son champ d'application**. Il suggère également de le compléter par des précisions relatives à **l'arrêt immédiat des travaux et à l'intervention des agents de l'INRA**, afin de renforcer la sécurité juridique pour les personnes concernées.
- La procédure de classement d'éléments du patrimoine archéologique (article 19) et d'un bien culturel mobilier (article 45) comme patrimoine culturel national devrait être revue pour raccourcir le délai d'instruction, réduire le nombre de personnes pouvant introduire une telle demande, garantir le droit à l'information des propriétaires concernés dès le début de la procédure et leur implication dans le processus décisionnel ainsi que leur droit à un recours effectif, et permettre la prise en compte des observations émises par les communes.

#### *Patrimoine architectural*

- La protection du patrimoine architectural par les communes a pris de l'ampleur dans le cadre de la refonte des plans d'aménagement généraux (ci-après PAG), par le biais des secteurs et éléments protégés d'intérêt communal de type « environnement construit », qui soumettent les immeubles à des servitudes spéciales de sauvegarde et de protection. Une partie conséquente des territoires des communes et la très grande majorité des centres historiques urbains sont donc d'ores et déjà couverts – ou seront couverts – par des servitudes qui affectent directement les droits des propriétaires concernés. La définition particulièrement large du nouveau secteur protégé d'intérêt national fait craindre au SYVICOL la désignation de nombreux secteurs, entraînant une superposition des compétences et une multiplication des contraintes par ailleurs difficiles à faire accepter.
- Le SYVICOL plaide partant pour que la création de secteurs protégés d'intérêt national soit davantage encadrée et qu'elle soit réservée au voisinage des immeubles qui présentent un caractère hautement remarquable et symbolique. Ces secteurs ne devraient pas en principe se superposer à un secteur protégé d'intérêt communal mais si tel était le cas, il faudra veiller à la cohérence des servitudes et charges imposées par les deux protections.
- Les efforts des communes ne doivent pas être remis en cause par la désignation de secteurs protégés d'intérêt national. Pour ces raisons, le SYVICOL réitère sa demande à être saisi et consulté par rapport à l'avant-projet de règlement grand-ducal parallèlement à la commission pour le patrimoine culture. Il est convaincu qu'il serait utile pour les autorités étatiques de disposer de l'avis des communes concernées ce qui permettra de rassembler les éléments permettant d'apprécier les finalités et l'opportunité du projet avant le lancement de la procédure d'enquête publique, qui arrive en général trop tardivement pour prétendre à elle seule répondre à l'exigence d'une implication des autorités communales dans le processus décisionnel.
- Le SYVICOL constate en outre que la **procédure de classement des immeubles et de création des secteurs protégés d'intérêt national prévue par le projet de loi ne présente pas de garanties équivalentes à celles prévues sous l'empire de la loi antérieure**, alors même que l'avant-projet

de règlement grand-ducal affecte de manière individuelle les droits des personnes concernées, et ce dès sa publication conformément à l'article 28 du projet de loi.

- Si les articles 34 à 36 du projet de loi précisent désormais les conditions de l'allocation d'une subvention pour travaux pour les immeubles faisant l'objet d'une mesure de protection nationale ou communale, le SYVICOL demande à voir ajouter aux travaux éligibles de conservation et de restauration de l'aspect original de l'immeuble, les travaux ayant pour objet la mise en valeur du bien immobilier ainsi que les travaux de transformation ou de rénovation de l'immeuble. Il est également d'avis qu'un mécanisme de préfinancement de ces travaux ou de paiement d'avances pourrait être introduit afin de faciliter les démarches des propriétaires et surtout de les encourager à préserver et à maintenir leur bien dans un bon état de conservation.

#### *Patrimoine mobilier*

- Le nouvel article 44 paragraphe 2 énumère une liste de dix-neuf biens culturels susceptibles d'être classés comme patrimoine culturel national, et les articles subséquents leur attache de nombreux effets, même en l'absence de classement. Le SYVICOL recommande de définir des critères remplissant les conditions de valeur et d'ancienneté définies à l'Annexe I.
- La commission de la culture a fait droit à la demande du SYVICOL que les communes soient ajoutées à la liste des personnes pouvant demander une protection d'un bien meuble culturel ainsi que de celles pouvant la procédure de déclassement, ce que le SYVICOL salue.

#### *Patrimoine immatériel*

- Le texte de l'article 104 concernant l'inventaire du patrimoine immatériel a été largement remanié par les amendements. Si, auparavant, il était possible d'envisager qu'une commune participe à la réalisation de l'inventaire national du patrimoine immatériel ou puisse faire une demande d'inscription, la nouvelle définition est beaucoup plus limitative et elle exclut a priori les personnes morales de droit public des personnes pouvant introduire une telle demande. A ces conditions viennent s'ajouter de nombreuses caractéristiques que l'élément doit remplir pour pouvoir être inscrit sur cette liste. S'il est évident que des critères doivent être définis, le SYVICOL est d'avis que ceux-ci ne devraient cependant pas être trop restrictifs.
- Actuellement, un expert est chargé de cette mission d'inventaire et le SYVICOL ne voit aucune raison de ne pas continuer dans cette voie, en donnant la possibilité à la société civile dans son ensemble, les citoyens, les communes, les associations, les groupes folkloriques, etc d'y contribuer. La demande d'inscription de l'élément sur l'inventaire national du patrimoine immatériel devrait donc avoir comme seule condition celle de motiver sa demande, l'arbitrage et la décision finale revenant au ministre sur base de critères préalablement définis et connus, inscrits dans la loi ou dans un règlement grand-ducal. Ce serait au ministre de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, par exemple en établissant un plan de sauvegarde.
- Compte-tenu de l'importance que revêt à ses yeux la nécessité de faire partie de la future commission pour le patrimoine culturel, le SYVICOL réitère ici sa demande de pouvoir **désigner au moins un représentant au sein de cette commission** créée à l'article 109 du projet de loi.

\*

### III. REMARQUES AMENDEMENTS PAR AMENDEMENTS

#### *Amendement 2 – Article 2*

L'article 2 définit les termes employés dans le projet de loi. L'amendement au point 9 qui concerne la définition de la « zone d'observation archéologique » (ci-après ZOA) a été proposé par la Commission de la culture en réponse aux observations du SYVICOL.

La définition a été revue afin d'opérer une distinction au sein de la ZOA entre d'une part les zones dans lesquelles des éléments faisant partie du patrimoine archéologique ont déjà été détectées et, d'autre part, « les zones qui n'ont pas encore fait l'objet d'une opération archéologique et pour lesquelles il n'existe pas encore de données permettant d'exclure toute potentialité archéologique, regroupées dans la sous-zone ».

Le SYVICOL attire l'attention des auteurs sur le fait que ce qui est indiqué au point 9 à propos de la sous-zone, ne correspond pas exactement à la définition de la sous-zone figurant au point 10.

Si la nouvelle définition a le mérite de clarifier le fait que la sous-zone fait partie de la zone d'observation archéologique, elle confirme également l'analyse du SYVICOL que la ZOA recouvre a priori l'ensemble du territoire du Luxembourg, à l'exception des sites archéologiques connus et classés (zone rouge) et des terrains pour lesquels il y a une certitude qu'il n'y a pas ou plus de vestiges ou éléments archéologiques en-dessous selon l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>. Tant la ZOA que la sous-zone de la ZOA répondent à la question « peut-être », car ce sont des zones où la potentialité archéologique n'est ni confirmée, ni infirmée. Seulement, dans la ZOA – zone orange ou zone à haute potentialité archéologique – des éléments faisant partie du patrimoine archéologique ont déjà été détectés rendant plus grande la probabilité de découvrir des éléments archéologiques. Au contraire, dans la sous-zone de la ZOA – zone beige ou zone à potentialité archéologique – cette probabilité est plus faible mais ne peut pas être exclue étant donné qu'elle n'a pas encore fait l'objet de sondages ou de fouilles et qu'il n'existe pas encore de données permettant d'exclure toute potentialité archéologique. Ceci explique pourquoi les conditions de dispense de l'évaluation archéologique sont plus larges dans la sous-zone de la ZOA que dans la ZOA d'après l'article 4, paragraphe 3.

Or, au lieu de subdiviser la ZOA en deux sous-catégories distinctes conformément à sa définition, seul un sous-ensemble de la ZOA a été défini au sein duquel des règles moins strictes s'appliquent. La logique voudrait pourtant que l'actuelle sous-zone (zone beige ou zone à potentialité archéologique) devienne la catégorie d'ensemble puisqu'elle recouvre la plus grande partie des communes et devrait être à l'avenir, selon toute vraisemblance, largement prépondérante, tandis que la ZOA proprement dite (zone orange ou zone à haute potentialité archéologique) serait une sous-catégorie, toujours soumise à des conditions plus strictes.

Une nouvelle définition de la « potentialité archéologique » a également été introduite au point 12, ce qui répond à une demande du SYVICOL. La potentialité archéologique y est définie comme étant « *la probabilité que des éléments du patrimoine archéologique soient conservés dans un terrain. L'évaluation de la potentialité archéologique prend en compte l'utilisation du terrain au présent et dans le passé, la topographie, la géologie du sous-sol, le contexte archéologique, la surface du terrain, les sources historiques ainsi que tout autre indice scientifique* ». Cette notion revêt une certaine importance puisque employée à l'article 5 du projet de loi, la « potentialité archéologique » d'un terrain détermine la nature des opérations qui pourront être prescrites par le ministre sur ce terrain, allant d'une opération de diagnostic archéologique sur des terrains ayant une haute potentialité archéologique à une levée de contrainte archéologique sur des terrains ayant une faible potentialité archéologique. Étant donné que cette prescription est motivée, le SYVICOL comprend qu'au plus tard à ce moment-là, la probabilité doit être justifiée et démontrée sur base des critères repris par la définition ci-dessus.

Enfin, le SYVICOL note que la définition des « travaux de construction, de démolition ou de déblais » a été remplacée par les « travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblais » dans l'ensemble du texte afin, selon les auteurs, d'aligner la terminologie du projet de loi à celle utilisée à l'article 37 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain. Le SYVICOL s'interroge cependant sur cette adjonction alors qu'un remblai est un ajout de matériaux permettant de surélever le terrain mais qui n'altère en principe pas sa surface et encore moins le sous-sol. Il est partant d'avis qu'un remblai ne devrait pas rentrer dans le champ d'application du projet de loi.

### *Amendement 3 – Article 3*

Cet article a été amendé mais la consultation de la partie graphique de l'inventaire du patrimoine archéologique est toujours restreinte à une consultation – sur place, cette précision faisant défaut – à la demande de toute personne présentant un intérêt suffisant.

Le SYVICOL regrette qu'il n'ait pas été fait droit à ses remarques et entend insister sur le fait que ce document tombe dans le champ d'application de la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transparente et ouverte, qui entraîne l'obligation de procéder à la publication des documents accessibles en vertu de cette loi moyennant les nouvelles technologies de l'information et de la communication. D'après son analyse et en l'absence d'exclusion sur base de l'article 1<sup>er</sup> de la prédite loi ou d'une disposition expresse insérée au présent article, l'obligation de publication de l'inventaire du patrimoine archéologique vaut tant à l'égard des administrations et services de l'Etat qu'à l'égard des communes, qui ont reçu communication de cette carte par le ministre selon les termes de l'article 3, alinéa 3.

Si une loi spéciale peut, dans une certaine mesure, créer une exception à une loi générale plus ancienne, en l'occurrence la loi modifiée du 14 septembre 2018 relative à une administration transpa-

rente et ouverte, le SYVICOL se demande néanmoins sur quelle base légale une administration communale pourrait justifier son refus de communiquer ce document à toute personne et la renvoyer vers l'Institut national de recherches archéologiques (ci-après INRA) pour évaluer sa demande.

Le SYVICOL rappelle que selon lui, le plus simple serait de garantir une consultation sur internet – via le site [geoportail.lu](http://geoportail.lu) – de cette carte. C'est d'ailleurs ce qu'a préconisé l'expert François Desseilles dans son rapport<sup>15</sup> remis au ministère de la culture en 2013, où il plaide pour la mise à disposition d'une « *banque de données régulièrement mise à jour des sites archéologiques et des zones potentiellement riches en vestiges archéologiques, liée à un système d'information géographique, en d'autres termes une carte archéologique informatisée* », devant servir tant la recherche scientifique que la gestion du patrimoine archéologique ». Une telle carte archéologique nationale existe déjà, avec laquelle le CNRA travaille à savoir la banque de données LARIS (Lëtzebuerger Archäologie GIS), qui n'est cependant pas librement accessible.

Puisque la carte de la ZOA établie sur base de l'article 4 est publique, il sera possible de déterminer, par une simple consultation de cette carte croisée avec la liste des biens immeubles relevant du patrimoine archéologique et classés comme patrimoine culturel national conformément à l'article 19, quels sont les sites qui recèlent ou pourraient receler des éléments du patrimoine archéologique.

La partie graphique de l'inventaire du patrimoine archéologique est cependant beaucoup plus précise que la carte de la zone d'observation archéologique, et pourrait être particulièrement utile aux bureaux d'étude et aux promoteurs dont les travaux d'aménagement sont susceptibles de faire l'objet de recherches archéologiques préventives prescrites par le ministre, en leur permettant d'anticiper les prescriptions d'archéologie préventive au regard de l'économie et du calendrier de leurs projets. Or, ceci n'est possible que si la carte remplit un degré de précision suffisant.

Le SYVICOL constate par ailleurs que tant la France<sup>16</sup> que la Belgique<sup>17</sup> mettent à la disposition du public une carte archéologique nationale pour restituer à tous les connaissances acquises en matière d'archéologie. En Allemagne, cette compétence relève des Länder<sup>18</sup>, qui ont pour la plupart également rendu ces données publiques.

Il est d'avis que le propriétaire d'une parcelle devrait, en tout état de cause, pouvoir se renseigner et avoir accès aux informations de la carte archéologique relatives à celle-ci, en obtenant un extrait de la carte archéologique pour cette parcelle comme c'est le cas pour la commande d'un extrait cadastral. A noter dans ce contexte que l'article D.14 du Code wallon du patrimoine permet, préalablement au dépôt de toute demande de permis, à tout propriétaire ou titulaire d'un droit réel d'un bien visé à la carte archéologique de solliciter auprès de l'administration une information archéologique relative au bien. L'information, qui doit être envoyée dans les vingt jours de la demande, précise si, en tout ou en partie, le bien a fait l'objet de la découverte d'un ou plusieurs biens archéologiques ou s'il est recensé comme ayant recelé, recelant ou présumé receler des biens archéologiques. L'article R.522-5 du Code du patrimoine français prévoit également une disposition similaire. Une telle information serait incontestablement utile notamment pour examiner l'opportunité de demander une opération de diagnostic archéologique sur le terrain sur base de l'article 7 du projet de loi.

#### *Amendement 4 – Article 4*

Le SYVICOL constate avec satisfaction qu'il a été tenu partiellement compte de ses observations. Sont ainsi dispensés de l'évaluation les travaux d'infrastructure urgents dans la ZOA et les travaux d'assainissement de la voirie existante dans la sous-zone de la ZOA.

Etant donné que la sous-zone tombe dans l'emprise de la ZOA au sens large, le SYVICOL se pose néanmoins la question de savoir si les conditions de dispense de la sous-zone se cumulent avec celles de la ZOA. Dans ce cas, aussi bien les travaux d'assainissement de la voirie existante que les travaux d'infrastructure urgents seraient dispensés d'une évaluation dans la ZOA ainsi que dans la sous-zone de la ZOA. Si cette interprétation semble logique, le SYVICOL est d'avis qu'une précision dans le texte serait la bienvenue.

15 Le Droit patrimonial culturel au Grand-Duché de Luxembourg : état des lieux, droit international et étranger, recommandations, François Desseilles, 2013, pages 47 et 48

16 <http://atlas.patrimoines.culture.fr/atlas/trunk/>

17 Wallonie : <http://geoapps.wallonie.be/> et Flandres : <https://geo.onroenderfgoed.be/>

18 Voir par exemple, la Rhénanie-Palatinat : <https://www.geoportal.rlp.de/> ; Land de Sarre : <https://geoportal.saarland.de/>

Comme le terme « travaux de construction » désigne de manière générale également des travaux de transformation, de rénovation ou d'agrandissement, il serait utile de préciser que seuls les travaux de construction impliquant une modification du sol ou du sous-sol sont concernés par cette disposition.

Le fait que tous les travaux de construction de démolition ou de remblai et de déblai soumis à autorisation de construire ou de démolir soient soumis à évaluation, sauf les dispenses limitativement énumérées aux paragraphes 2 et 3, entraînera automatiquement une telle obligation pour tous les travaux soumis à autorisation du ministre dans la zone verte quels qu'il soit, ainsi que dans la zone d'aménagement différé. Les communes sont donc particulièrement concernées par le projet de loi, et le SYVICOL s'inquiète de ces lourdeurs administratives disproportionnées par rapport aux objectifs poursuivis.

Dans la ZOA, la dispense pour les projets de travaux de démolition ou de remblai et de déblai exécutant un PAP « QE » ne joue que si les deux conditions, à savoir une superficie au sol inférieure à 100 mètres carrés et une profondeur inférieure à 0,25 mètre sont réunies. Comme le SYVICOL l'avait déjà soulevé dans son avis, ces hypothèses sont rares, de sorte que la dispense ne jouera que de manière exceptionnelle. Par exemple, la construction d'un mur de soutènement entre deux propriétés, si ses fondations s'enfoncent dans le sol de plus de 25 centimètres, ou d'une piscine sera soumis une demande d'évaluation. La même chose vaut pour un carport ou une gloriette, même si leur surface au sol est inférieure à 100 mètres carrés.

Or, dans le but de faciliter les démarches pour les administrés, certaines communes soumettent parfois les travaux de moindre envergure à une simple déclaration, en lieu et place d'une autorisation de bâtir, voir les dispensent purement et simplement de toute formalité administrative. Chaque commune établissant ses propres règles, il est impossible de dresser une liste exhaustive de ces 'travaux de moindre envergure', mais on peut citer par exemple les piscines, remblais, déblais, murets, clôtures, serres, abris de jardin, pergolas, auvents, etc. De telles constructions ne remplissant alors pas la condition d'être soumise à une autorisation de construire (de la part des autorités communales) conformément à l'article 4, paragraphe 2, elles ne seront, par voie de conséquence, pas soumises à une demande d'évaluation. Cette hétérogénéité des règles applicables au niveau communal entraîne une différence de traitement en ce qui concerne la demande d'évaluation au niveau national, ce qui risque de ne pas faciliter la compréhension de ces règles pour les citoyens. Or, en cas de doute, mieux vaudra appliquer le principe de précaution, alors que la violation de cette disposition est sanctionnée pénalement par l'article 117 du projet de loi.

Au regard des considérations développées aux remarques générales, le SYVICOL est persuadé qu'il y a une marge de progression en ce qui concerne la carte de la ZOA, et la définition de niveaux de potentialité archéologique<sup>19</sup>. Il faut d'ailleurs se demander pourquoi les terrains ayant une faible potentialité archéologique sur base de l'article 5, paragraphe 1<sup>er</sup>, point 3, ne sont pas automatiquement exclus de la ZOA ou de sa sous-zone puisqu'une levée des contraintes sera prescrite, au lieu de faire d'office l'objet d'une demande d'évaluation.

Il espère dès lors que les travaux du groupe interministériel constitué pour procéder à un zonage du territoire du Grand-Duché de Luxembourg en termes de potentialité archéologique, prenant en considération toutes les informations et données géologiques, topographiques, géomorphologiques et pédologiques disponibles, aboutira à un résultat à la fois raisonné et raisonnable, alors que le présent projet de loi, placé dans le contexte de la crise de l'immobilier et de la croissance incessante des prix du logement, constitue une erreur de jugement. En tout état de cause, le SYVICOL défend l'idée d'une approche plus pragmatique et du concept de l'archéologie préventive.

#### *Amendement 5 – Article 5*

L'amendement 5 apporte de légères modifications à l'article 5 du projet de loi. Ainsi, le point 1<sup>o</sup> est modifié pour préciser que la prescription ministérielle est motivée et délivrée dans un délai de trente jours ouvrés à compter de la réception du **dossier complet de la demande d'évaluation** (c'est nous qui soulignons). Or, justement, aucune disposition ne précise quelles sont les pièces qui doivent être jointes au dossier de demande d'évaluation à transmettre au ministre, ni la procédure à suivre par le ministre dans l'hypothèse où le dossier transmis est incomplet. Seul l'article 4, paragraphe 1<sup>er</sup>, alinéa 2, prévoit que « tous les travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblais soumis à

<sup>19</sup> Voir à ce sujet l'avis du CNRA du 23 août 2018 par rapport aux rapports sur les incidences environnementales relatifs aux quatre projets de plans directeurs sectoriels

autorisation de construire ou de démolir planifiés sur un terrain situé dans la zone d'observation archéologique doivent être soumis par le maître d'ouvrage au ministre à des fins d'évaluation quant à leur potentialité archéologique au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir ». S'il s'agit uniquement de transmettre une copie de la demande d'autorisation de construire ou de démolir, alors le dossier ne contient qu'une seule pièce de sorte que la précision introduite par cet amendement devient inutile. Cependant, compte-tenu de la pratique actuelle<sup>20</sup>, plusieurs pièces sont à remettre pour l'instruction de la demande d'évaluation. Le SYVICOL demande partant à voir préciser le contenu du dossier de demande d'évaluation ainsi que les modalités et délais de la procédure à suivre par le ministre en cas de demande incomplète, le cas échéant par règlement grand-ducal.

Le SYVICOL constate également que le texte ne prévoit pas de notification de la décision ministérielle au demandeur, ni à l'INRA, ni à l'administration compétente pour la délivrance de l'autorisation de construire ou de démolir. Il est cependant d'avis qu'il serait utile d'informer l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de travaux de la décision du ministre.

Il renvoie par ailleurs à ses développements à l'endroit de l'article 11, et préconise de fusionner la demande d'évaluation avec la demande d'autorisation ministérielle et de fixer dès le départ les conditions d'exécution des opérations d'archéologie préventive.

#### *Amendement 6 – Article 6*

L'article 6 a été profondément remanié à la suite des travaux en commission. Ainsi, des paragraphes 4 et 5 ont été ajoutés prévoyant l'hypothèse d'une découverte exceptionnelle, pour laquelle la durée de réalisation de l'opération des fouilles archéologiques peut être prolongée jusqu'à 5 ans.

En ce qui concerne le point de départ du délai de six mois, ou de cinq ans en cas de découverte exceptionnelle, d'une opération d'archéologie préventive, le SYVICOL constate que le Conseil d'Etat partage ses préoccupations et il regrette qu'il n'ait pas été entendu. Entre la décision prise par le ministre sur base de l'article 5, et le début de l'opération d'archéologie préventive, il risque de s'écouler un délai de plusieurs mois selon la mesure prescrite – diagnostic archéologique ou fouille d'archéologie préventive – au cours duquel le maître d'ouvrage devra tout d'abord se mettre à la recherche d'un opérateur archéologique agréé. En effet, selon la pratique actuelle, le CNRA initie et supervise les sondages de diagnostic archéologique dont la réalisation est confiée à des entreprises privées spécialisées<sup>21</sup>, qui emploient ou confient à un archéologue diplômé une mission déterminée. Cette pratique est entérinée par le projet de loi qui prévoit à l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, dernier alinéa, que l'opération d'archéologie préventive est réalisée sous le contrôle technique et scientifique de l'INRA.

Toutefois, le planning d'exécution dépend fortement de la disponibilité de l'opérateur archéologique engagé par le maître d'ouvrage pour la réalisation des sondages.

La question se pose ici de la réactivité de ces opérateurs archéologiques<sup>22</sup> face à une possible explosion du nombre de demandes dans un laps de temps très court. Il s'y ajoute que cette forte demande risque d'entraîner une augmentation substantielle du prix de ces prestations. Si actuellement, le coût<sup>23</sup> se situe entre 2 et 5.- EUR/m<sup>2</sup>, on peut donc estimer le coût moyen à 3.500.- EUR par hectare de terrain, ce montant pourrait bien être revu à la hausse, le coût de l'aménagement étant répercuté, *in fine*, sur l'acquéreur. Bien entendu, si l'aménageur est une commune soumise à la législation sur les marchés publics, ces délais peuvent facilement s'allonger. Dans ces conditions, planifier ne serait-ce que les opérations de diagnostic archéologique risque de relever du casse-tête pour les maîtres d'ouvrage.

Une fois l'opérateur archéologique agréé trouvé, le maître d'ouvrage devra encore solliciter et obtenir une autorisation ministérielle prévue à l'article 11 – sur lequel nous aurons l'occasion de revenir

20 Voir la liste des données à fournir au CNRA pour une évaluation archéologique des nouveaux projets d'aménagement : [https://www.cnra.lu/fr/amenagement/demarches/1b%20Nouveau%20projet\\_Donnees%20a%20fournir.pdf](https://www.cnra.lu/fr/amenagement/demarches/1b%20Nouveau%20projet_Donnees%20a%20fournir.pdf)

21 Selon le rapport annuel d'activités 2020 du CNRA, il a ainsi supervisé 78 sondages archéologiques dans 53 localités.

22 La liste des opérateurs archéologiques mis à disposition par le CNRA n'est pas publiquement accessible. Toutefois, la liste des opérateurs privés agréés pour la réalisation de fouilles archéologiques préventives en France renseigne au 1<sup>er</sup> octobre 2020 quelques 13 opérateurs, dont il faut encore distinguer les périodes chronologiques de compétence (source : <https://www.culture.gouv.fr/Sites-thematiques/Archeologie/Les-operateurs-en-archeologie-preventive> ).

23 Réponse de la Ministre de la Culture à question N°2706 de Monsieur André Bauler et de Monsieur Gusty Graas concernant Centre national de recherche archéologique, 22 septembre 2020

– pour effectuer des travaux qui sont imposés par le ministre, et selon un cahier des charges établi par le ministre conformément à l'article 8 du projet de loi. Ce n'est qu'une fois le maître d'ouvrage en possession d'une autorisation du ministre en bonne et due forme que l'opération d'archéologie préventive pourra débuter, sous réserve que toutes les modalités relatives à l'exécution de la mission aient été fixées par le biais d'un contrat ou d'une convention entre le maître d'ouvrage et l'opérateur archéologique.

La technique traditionnelle employée lors d'une opération de diagnostic archéologique est celle dite des sondages, qui consiste à creuser des tranchées à l'aide d'une pelle mécanique sur environ 10% de la superficie totale du terrain. Ces sondages peuvent être effectués en un à deux jours sur un terrain dont l'emprise est inférieure ou égale à 1 ha. Par exemple, les quarante hectares du PAP « Grossfeld ZM Sud – îlots D et E » du quartier de la Cloche d'Or sur l'ancien ban de Gasperich ont été sondés en un mois et demi. À la suite du résultat positif de ces sondages, des fouilles archéologiques ont été menées pendant trois mois, puis le terrain a été libéré des contraintes archéologiques. Le délai de six mois pour réaliser les opérations d'archéologie préventive paraît dès lors tout à fait adapté par rapport à la taille moyenne d'un plan d'aménagement particulier au Luxembourg. Même les futurs grands projets d'aménagements tels que « Wunne mat der Woltz » (25,5 ha) à Wiltz, « Neischmelz » (40 ha) à Dudelange, « Nei Hollerich » (20 ha) à Luxembourg-Ville, « Porte de Hollerich » (35 ha) à Luxembourg-Ville, « Elmen » (27 ha) à Olm ou encore le futur PAP sur le site de l'ancien Agrocenter (18 ha) à Mersch devraient, sur base de l'expérience du quartier de la Cloche d'Or, pouvoir être fouillés en cas de sondage positif, au cours d'une période allant de deux à trois mois. À côté de la technique des sondages, une prospection géophysique peut également être effectuée. Cette méthode est non-invasive et présente donc l'avantage de ne pas risquer d'endommager les vestiges archéologiques. Le SYVICOL ne dispose cependant pas de données en ce qui concerne le rapport coût-bénéfice de la prospection géophysique, qui peut être également employée dans le cadre de l'étude de sol ou pour positionner les sondages aux endroits les plus stratégiques. Il est cependant d'avis qu'il faudrait laisser le choix à l'opérateur archéologique entre les différentes méthodes disponibles, de celle qui est la plus adaptée par rapport aux caractéristiques du terrain.

Tandis que l'article 6, alinéa 2, indique que le début de l'opération d'archéologie préventive est déterminé par le maître d'ouvrage avec l'opérateur archéologique et que la durée de réalisation d'une opération d'archéologie préventive ne peut excéder six mois, l'alinéa suivant prévoit que la durée de réalisation d'une opération d'archéologie préventive peut être prolongée d'un commun accord entre l'INRA et le maître d'ouvrage. Puisque c'est l'opérateur archéologique qui exécute les opérations, le SYVICOL se demande si ce n'est pas plutôt entre lui et le maître d'ouvrage que cette prolongation doit être agréée. Le rôle joué par l'INRA dans ce contexte ne semble pas très clair, car l'article 9, paragraphe 2, reste flou sur sa mission de « contrôle technique et scientifique ». Dans quelle mesure l'INRA peut-elle intervenir dans les opérations d'archéologie préventive réalisées par l'opérateur archéologique ?

Cette question est pertinente au regard de la nouvelle rédaction de l'article 6, alinéa 2, selon laquelle « l'arrêt de l'opération d'archéologie et la reprise de celle-ci sont décidés par l'Institut national de recherches archéologiques ». Selon les articles 531-1 à 531-5 du Code de travail, la décision concernant la cessation du travail appartient à l'employeur ou à son représentant dûment mandaté sur le lieu du travail. Dans la mesure où c'est l'employeur – en l'occurrence, l'opérateur archéologique – qui est tenu au respect des obligations imposées par le Code de travail vis-à-vis de ses employés, et qui peut demander le bénéfice du chômage dû aux intempéries, la décision ne pourra émaner que de l'employeur, éventuellement sur recommandation de l'INRA.

Le SYVICOL regrette que le texte ne soit pas plus précis en ce qui concerne les relations entre l'opérateur archéologique, le maître d'ouvrage, et le cas échéant l'INRA. Il est en effet dans l'intérêt des parties de fixer par le biais d'un contrat, leurs droits et obligations, par exemple en ce qui concerne la durée des opérations et le calendrier de celles-ci, les conditions de la mise à disposition du terrain, le descriptif des opérations, la mission du responsable technique et scientifique (INRA), etc. Un contrat-type par opération – diagnostic ou fouille – pourrait ainsi être élaboré et mis à la disposition des maîtres d'ouvrage.

Il constate également que l'amendement parlementaire a supprimé l'expression « sans pour autant dépasser douze mois ». Compte-tenu du fait que les opérations d'archéologie préventive ne devraient en principe pas excéder six mois, l'allongement exceptionnel de ce délai d'un commun accord à un maximum d'une année constitue un garde-fou. Sur base de l'expérience acquise au cours des dernières

années, le SYVICOL est partant d'avis que la durée de douze mois présente une garantie pour le maître d'ouvrage et qu'il convient dès lors de rétablir cette limite dans le temps aux alinéas 3 à 6 du projet de loi.

Les auteurs ont d'ailleurs aménagé, par le biais du nouvel amendement 6, la possibilité pour le ministre de prolonger l'opération de fouilles archéologiques jusqu'à cinq ans, en cas de découverte exceptionnelle d'éléments faisant partie du patrimoine archéologique. Cette faculté couvre aussi l'hypothèse dans laquelle le maître d'ouvrage et l'INRA ne réussissent pas à se mettre d'accord sur la durée des opérations d'archéologie préventive. Le ministre devra caractériser la découverte exceptionnelle des éléments selon les critères établis à l'article 6, alinéa 4, points 1 à 4 et solliciter l'avis de la Commission pour le patrimoine culturel. Le commentaire de l'amendement cite à titre d'exemple de découverte exceptionnelle le vicus de Mamer ou la villa de Schieren, or le délai de cinq ans paraît presque optimiste au regard de la durée des fouilles sur ces deux sites qui durent depuis huit, respectivement quatorze ans. Une solution consisterait pour l'Etat à se porter acquéreur des terrains afin de permettre aux archéologues de disposer d'autant de temps que nécessaire à l'accomplissement des travaux de fouilles et ensuite de mettre en valeur les éléments immobiliers du patrimoine archéologique découverts pour les conserver *in situ*, plutôt que de les détruire. Certes, l'article 15, paragraphe 1<sup>er</sup>, du projet de loi autorise l'Etat à poursuivre l'expropriation en tout ou partie du terrain pour cause d'utilité publique, mais la procédure d'expropriation basée sur la loi modifiée du 15 mars 1979 est loin d'être un long fleuve tranquille.

Le texte définit quatre critères permettant de qualifier la découverte d'« exceptionnelle ». Le SYVICOL propose d'ajouter « en présence d'un site archéologique reconnu d'importance nationale ou européenne », alors que c'est la rareté de la découverte, l'état de conservation des vestiges, leur importance du point de vue archéologique et historique et l'intérêt significatif de la découverte pour la recherche et pour la connaissance qui la rend exceptionnelle, davantage que la « complexité inhabituelle ou l'abondance extraordinairement nombreuse » des éléments. Le SYVICOL se demande par ailleurs ce que les auteurs entendent par « extraordinairement difficiles à fouiller ».

Le pénultième alinéa de cet article vient ajouter la possibilité pour le propriétaire du terrain de demander une indemnité pour compenser le dommage qui peut lui être occasionné par le retard dans les travaux causés par la décision du ministre de prolonger la durée de réalisation des opérations de fouilles archéologiques. Si le SYVICOL salue le fait que le texte prévoit expressément un droit à indemnisation, il se pose néanmoins plusieurs questions, notamment celle de savoir à quel moment et à qui est ouvert ce droit à indemnisation. En effet, le retard définitif causé dans les travaux n'est connu qu'au moment où les fouilles sont achevées, sauf si l'on considère que la décision de prolongation par le ministre de la durée de réalisation des opérations de fouille ouvre droit à l'indemnité. Dans cette hypothèse, l'aménageur supporte les pertes financières à l'immobilisation du terrain pendant plusieurs années et c'est seulement une fois les fouilles achevées, qu'il pourra éventuellement se voir indemniser pour le préjudice subi. Cet écueil pourrait être évité par la fixation, dans la convention ou le contrat relatif à la réalisation de fouilles archéologiques préventives, d'une indemnité provisoire. Le maître d'ouvrage n'est pas le seul qui est tenu par des délais contractuels et qui est susceptible de subir un préjudice, que dire des sous-traitants ou des acquéreurs d'une vente en l'état futur d'achèvement ? Il s'y ajoute finalement que des fouilles peuvent, en théorie, également être prescrites en dehors de tout projet d'aménagement d'un terrain, par exemple sur des terres agricoles ou des fonds forestiers exploités.

Le SYVICOL propose dès lors de reformuler cet article en s'inspirant du Code du patrimoine français, plus précisément son article L531-10 et de viser le « préjudice résultant de la privation momentanée de jouissance des terrains ». Il serait également indiqué de clarifier le fait que cette indemnité est à charge de l'Etat, pour la distinguer d'éventuelles indemnités à payer par l'opérateur archéologique par exemple en cas de dépassement des délais convenus.

On peut d'ailleurs se poser plus généralement la question de l'indemnisation du propriétaire concerné par une opération d'archéologie préventive ou programmée, notamment par rapport au propriétaire du fonds sur lequel a lieu une découverte fortuite. En effet, ce dernier a droit, selon l'article 17 du projet de loi, au paiement d'une indemnité destinée à compenser le dommage qui peut lui être occasionné par l'intervention des agents de l'INRA. Alors que l'ancien article 15 du projet de loi prévoyait de manière similaire que « l'Etat verse au propriétaire du fonds sur lequel est situé le bien une indemnité destinée à compenser le dommage qui peut lui être occasionné par l'accès des agents du Centre national de recherche archéologique audit bien », cette disposition a été supprimée à la suite de la réécriture

de cet article lors des travaux parlementaires et de la suppression de la présomption de propriété en faveur de l'Etat. Le SYVICOL s'interroge néanmoins sur la cohérence de l'ensemble au regard du principe d'égalité des citoyens devant la loi.

#### *Amendement 7 – Article 7*

Le SYVICOL salue la précision apportée par l'amendement 7 à l'article 7 du projet de loi, selon lequel une opération de diagnostic archéologique peut être demandée par une commune sur les terrains dont elle est propriétaire. Cette opération doit pouvoir avoir lieu sans que les autorités communales ne disposent d'un projet de travaux précis. Le résultat des opérations d'archéologie préventive, s'il est négatif, devra figurer sur la carte archéologique et le terrain classé en zone rouge, de telle sorte que dans le cadre d'un aménagement futur, le propriétaire soit dispensé de la procédure d'évaluation prévue à l'article 5 du projet de loi. En ce sens, le texte pourrait également prévoir la délivrance d'un certificat attestant de la réalisation d'une opération d'archéologie préventive sur le terrain, afin de faciliter les futures démarches des propriétaires qui ont cette demande.

#### *Amendement 11 – Article 11*

Cet article impose la nécessité d'obtenir une autorisation ministérielle préalablement à toute opération d'archéologie préventive et toute opération d'archéologie programmée, et plus généralement pour toutes les recherches archéologiques de terrain. Selon les auteurs, « *cette autorisation est importante par exemple afin que le CNRA puisse vérifier que l'opération d'archéologie préventive soit effectuée par un opérateur agréé et l'opération d'archéologie programmée soit effectuée par des institutions de recherche scientifique ou des personnes ou organismes pouvant justifier l'intérêt scientifique de l'opération archéologique et pouvant prouver des compétences scientifiques et techniques adéquates.* »

Certes, si la loi du 21 mars 1966 concernant a) les fouilles historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique ; b) la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier prévoit déjà une autorisation ministérielle préalablement à toute recherche archéologique, le SYVICOL donne à considérer que le cadre légal n'est pas le même, en l'absence des garanties introduites par le projet de loi : demande d'évaluation, agrément de l'opérateur archéologique, contrôle technique et scientifique de l'INRA, cahier des charges.

Plusieurs considérations méritent d'être soulevées ici.

Premièrement, la prescription – opération de diagnostic archéologique ou opération de fouille archéologique préventive – a été imposée par le ministre. A la suite de cette prescription ministérielle, il est demandé au maître d'ouvrage qui l'exécute de solliciter l'octroi d'une autorisation ministérielle pour effectuer des recherches archéologiques qui ont été imposées par ce même ministre ! Or, celui-ci pourrait tout à fait, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 5, fixer les conditions d'exécution de la mission – par le biais du cahier des charges visé à l'article 8 – à respecter pour cette opération dans sa décision, et soumettre au maître d'ouvrage une liste des opérateurs agréés aptes à exécuter cette mission.

Deuxièmement, qui dit 'agréé', suppose que l'opérateur archéologique a rempli au préalable les conditions fixées par le ministre pour effectuer une certaine mission. Puisque les opérations proprement dites sont effectuées sous le contrôle technique et scientifique de l'INRA aux termes de l'article 9, paragraphe 1<sup>er</sup>, dernier alinéa, une autorisation ministérielle est doublement superflue. Qui plus est, un rapport d'évaluation des opérations de diagnostic archéologique est automatiquement envoyé à l'INRA, et en cas de résultat positif, celui-ci intervient. Que dire par ailleurs des recherches archéologiques qui sont effectuées par l'INRA en régie propre, celles-ci devront-elles également être autorisées ?

Troisièmement, l'article 11, alinéa 2, dispose qu'« un règlement grand-ducal fixe les conditions de demande et d'octroi de l'autorisation ministérielle préalable ». Outre la question de savoir s'il ne s'agit pas d'une matière réservée à la loi par la Constitution, le SYVICOL observe que la décision ministérielle sur la demande d'autorisation n'est enfermée dans aucun délai. Le projet de loi ne prévoit pas non plus quelles sont les pièces à verser au dossier de demande d'autorisation, la même précision faisant également défaut au sujet du dossier de demande d'évaluation sur base de l'article 5 du projet de loi.

En conclusion, si l'on compare la lourdeur de la procédure administrative imposée par le texte par rapport à la durée estimée d'une opération de diagnostic archéologique (un à deux jours par hectare),

alors l'article 11 du projet de loi constitue une aberration. Pour l'aménageur, il s'agit d'une perte de temps précieuse qui pourrait être évitée par l'insertion dans la prescription ministérielle, des conditions d'exécution du diagnostic actuellement prévues à l'article 8 du projet de loi, comme c'est le cas en France<sup>24</sup>. Cette problématique est intimement liée avec la question du point de départ d'une opération archéologique préventive. Plus vite la mesure et les conditions posées par le ministre seront connues, plus vite le maître d'ouvrage pourra se mettre à la recherche d'un opérateur archéologique agréé et élaborer avec lui un plan d'intervention. Le SYVICOL est d'avis que les auteurs auraient d'ailleurs pu utilement s'inspirer de la procédure de mise en œuvre des prescriptions archéologiques (articles R532-23 à 38), qui présente pour l'aménageur une plus grande sécurité juridique.

En ce qui concerne les fouilles archéologiques préventives, le fait d'imposer des conditions plus strictes peut s'expliquer par la sensibilité de ces opérations par rapport à un simple diagnostic. Ainsi, on pourrait imaginer que le contrat conclu entre l'aménageur et l'opérateur archéologique agréé doit préciser, entre autres, le projet scientifique d'intervention et que ce contrat est transmis pour approbation au ministre, ce qui vaudrait demande d'autorisation<sup>25</sup>.

#### *Amendements 14 et 15 – Articles 14 et 15*

L'amendement 14 portant sur l'article 14 maintient la répartition des frais engendrés par les opérations d'archéologie préventive à moitié à charge du maître d'ouvrage et à moitié à charge de l'Etat, tandis que les frais liés aux opérations de diagnostic archéologique sont entièrement à charge du maître d'ouvrage.

Au contraire, en ce qui concerne les frais engendrés par les opérations d'archéologie programmée, le texte précise désormais que seules les fouilles programmées effectuées par l'INRA sont à charge de l'Etat. Or, il s'agit de programmes de recherche menées sous la responsabilité scientifique de l'INRA qui collabore avec de très nombreuses institutions, universités et associations. Si le commentaire de l'amendement précise que l'Etat pourra toujours participer au financement de ces travaux d'archéologie programmée par le biais de subventions ou de conventions, le fait est que le principe de la prise en charge de ces frais par l'Etat est supprimé. Le SYVICOL s'interroge sur la motivation de ce rétropédalage qui risque de menacer ou d'entraver d'éventuels travaux de recherche, notamment universitaires, faute de financement ou dans l'attente d'un cofinancement partiel de l'Etat. En tout état de cause, aucun frais ne devrait être laissé à la charge du propriétaire du terrain, respectivement du maître d'ouvrage.

Le SYVICOL se demande par ailleurs qui supporte les frais de fouilles en cas de découverte fortuite d'éléments du patrimoine archéologique. Ces frais ne rentrent manifestement pas dans la catégorie des « frais engendrés par les opérations d'archéologie préventive », mais rentrent-ils dans la catégorie des « frais engendrés par les opérations d'archéologie programmée » ? Il est permis d'en douter, l'article 17 du projet de loi n'est d'ailleurs pas très clair en ce qui concerne la procédure à suivre par le maître d'ouvrage à la suite de l'intervention des agents de l'INRA. Est-ce que c'est l'INRA qui poursuivra les fouilles, ou bien un autre opérateur archéologique pourra être imposé au maître de l'ouvrage, et quelle incidence cela aurait-il sur les frais liés aux fouilles ?

Concernant les frais engendrés par les opérations d'archéologie préventive, le SYVICOL suit le raisonnement du Conseil d'Etat dans son avis. Il s'étonne dès lors du choix opéré par les auteurs motivé par l'impact financier d'une prise en charge intégrale par l'Etat de ces frais, estimés à 14,5 millions d'euros – sachant que selon la fiche financière, les opérations d'archéologie préventive de type fouilles représentent à elles seules un montant de 15 millions d'euros annuels – qui consiste à maintenir la répartition des frais mais à abandonner en contrepartie la présomption de propriété au profit de l'Etat (article 15) de tous les éléments du patrimoine archéologique mobilier et immobilier découverts. Le SYVICOL se demande si cet argument financier est justifié par rapport au coût éventuel d'une acquisition ultérieure de ces vestiges et il est d'avis qu'une autre solution aurait pu être envisagée.

D'autre part, il semble particulièrement injuste de laisser à la charge du maître d'ouvrage, la moitié des frais liés à des fouilles archéologiques en cas de découverte exceptionnelle. En effet, si le montant d'une fouille est estimé à 300.000.-EUR par opération, celui-ci sera largement dépassé si les travaux s'éternissent à la suite d'une découverte qualifiée d'exceptionnelle au sens de l'article 6, alinéa 4. L'intérêt de la découverte justifie à lui seul, aux yeux du SYVICOL, que l'Etat prenne à sa charge

<sup>24</sup> Article R523-23 du Code du patrimoine

<sup>25</sup> Voir les articles R532-44 à 47 du Code du patrimoine

l'intégralité des frais liés à ces fouilles, qui sont effectuées pour le compte de la communauté à des fins de préservation.

#### *Amendements 17 et 18 – Articles 16 et 17*

Les articles 16 et 17 font partie de la section 6 « Découvertes fortuites d'éléments du patrimoine archéologique », le terme fortuit ayant été ajouté par l'amendement 16 pour « *souligner que les découvertes y visées sont celles faites par hasard, de manière accidentelle* ».

Alors que l'ancien article 16 imposait une obligation d'information de la découverte à charge de l'auteur de celle-ci et du propriétaire du terrain au plus tard le jour ouvré suivant la découverte, peu importe si elle a eu lieu de manière fortuite ou lors d'opérations d'archéologie préventive ou programmée, les auteurs ont donc fait volte-face et supprimé cette obligation en ce qui concerne les travaux exécutés dans le cadre d'une opération d'archéologie préventive.

Si le commentaire de l'amendement est clair quant à leur intention de ne viser que les « *travaux dans le sol non soumis à évaluation ministérielle, dispensés, non autorisés ou ayant bénéficié d'une levée de la contrainte archéologique et donc effectués sans contrôle scientifique et technique de l'INRA* », le SYVICOL observe que celle-ci ne ressort pas distinctement du texte, qui dispose que « *lorsque par suite de travaux ou de tout autre fait quelconque des éléments du patrimoine archéologique sont découverts (...)* ». Or, le terme « travaux » désigne de manière générale tous les travaux généralement exécutés sur le terrain, y compris donc dans le cadre d'une opération d'archéologie préventive.

Afin d'exclure expressément ceux-ci de l'obligation précitée, le SYVICOL propose de modifier l'article 16 comme suit : « *Lorsque par suite de travaux ou de tout autre fait quelconque des éléments du patrimoine archéologique sont découverts de manière fortuite en dehors d'une opération d'archéologie préventive ou programmée (...)* » Cette précision est d'autant plus nécessaire au regard du dernier alinéa qui définit l'auteur de la découverte comme étant « *toute personne physique ou morale, de droit public ou privé, qui découvre des éléments du patrimoine archéologique lors de travaux de construction, de démolition ou de remblai et de déblai ou de tout autre fait quelconque* ». Or, il est évident qu'un opérateur archéologique mandaté par le maître d'ouvrage ou même l'INRA ne peut revendiquer une découverte, étant précisé que l'article 15, paragraphe 2, relatif à la propriété des éléments du patrimoine archéologique emploie également cette expression.

L'article 16 est complété par un alinéa 2 précisant ce qu'il y a lieu d'entendre par « conservation provisoire », notamment l'arrêt immédiat des travaux sur le terrain concerné. Le SYVICOL fait siennes les observations du Conseil d'Etat en ce qui concerne la portée des obligations de l'auteur de la découverte et du propriétaire du terrain, le terme « veiller » n'ayant pas une valeur obligatoire contrairement l'arrêt immédiat des travaux sur le terrain concerné. Le SYVICOL recommande plutôt de prévoir dans la loi une procédure de fermeture de chantier par arrêté du ministre, alors que pour le moment celui-ci n'a aucune compétence formelle pour faire arrêter des travaux qui ne violent aucune autorisation.

De même, le SYVICOL préconise vivement de compléter le texte en prévoyant une procédure pour le cas où le propriétaire s'opposerait à l'intervention des agents de l'INRA, hypothèse que les auteurs ne semblent pas avoir envisagée.

L'amendement 18 vient ensuite préciser l'article 17 en ce qui concerne l'indemnité que le propriétaire du fonds sur lequel est situé la découverte peut se voir allouer pour « *compenser le dommage qui peut lui être occasionné par l'intervention des agents de l'Institut national de recherches archéologiques* ». Le SYVICOL se rallie à la position du Conseil d'Etat qui est d'avis que l'indemnité doit compenser l'intégralité du préjudice causé par l'intervention visée. Il rappelle sa proposition faite à l'endroit de l'article 6 de viser le « *préjudice résultant de la privation momentanée de jouissance des terrains* ».

Le SYVICOL s'interroge par ailleurs sur ce qu'il advient une fois l'INRA informé de la découverte, et sur les mesures nécessaires à la protection et à la conservation des éléments découverts. Se trouvera-t-on dans le cas de figure d'une archéologie programmée – avec ses conséquences en ce qui concerne le financement des fouilles – ou bien dans une archéologie dite « de sauvetage », suivant un régime à part ?

De nombreuses questions restent en suspens alors qu'il convient de garantir la sécurité juridique tant pour le maître d'ouvrage et ses sous-traitants, le propriétaire du terrain, que pour les archéologues qui devront intervenir sur le chantier en urgence. Le SYVICOL demande partant à voir préciser ces articles.

*Amendements 19 à 21 – Articles 18 à 20*

Les articles 18, 19 et 20 font partie de la section 7 concernant le classement des éléments du patrimoine archéologique comme patrimoine culturel national.

L'amendement 19 modifie l'article 18 du projet de loi en ajoutant à la liste des personnes pouvant adresser une demande de protection au ministre, « tout particulier ». Or, puisque cette possibilité a été donnée à une association sans but lucratif (ci-après asbl) qui a pour objet social la sauvegarde du patrimoine culturel, le SYVICOL ne voit pas l'utilité de la donner à un particulier dans la mesure où une personne, qui n'est pas propriétaire du bien, peut tout à fait s'adresser à une asbl. Comme dans d'autres législations (par exemple, en matière de protection de la nature), les asbl ayant un objet entrant dans le champ d'application de la loi se sont vu reconnaître certains droits pour la raison qu'elles disposent d'une certaine expertise en la matière, de nature à motiver la demande de protection. Lors des travaux préparatoires du texte, il avait été jugé plus opportun de confier le droit d'initiative à une asbl, en lieu et place précisément d'un particulier, afin de limiter les hypothèses dans lesquelles une telle demande peut avoir lieu au regard de ses conséquences sur le droit de propriété. Il demande partant de revenir à la première version du projet de loi.

L'article 19 prévoit la procédure d'instruction de la demande de protection. A noter que le paragraphe 2 mentionne la « demande de classement » qu'il conviendrait de remplacer par « demande de protection » pour uniformiser le texte. De même, le paragraphe 3 vise « l'intention de classer » tandis que le paragraphe 4 « l'intention de protection », les deux expressions ayant cependant le même objet.

Le SYVICOL s'étonne du fait que les agents de l'INRA peuvent, à compter de la date de l'accusé de réception de la demande adressée au seul demandeur, visiter le bien immobilier concerné (article 19, paragraphe 2) alors même que les propriétaires n'ont pas été informés du dépôt d'une demande de protection par un tiers. En effet, ceux-ci ne sont informés qu'une fois la procédure de classement entamée par le ministre, aux termes de l'article 19, paragraphe 3. Il est partant d'avis qu'il faut compléter le paragraphe 1<sup>er</sup> afin d'informer les propriétaires du bien immobilier de la demande de protection déposée par un tiers, par exemple en leur adressant une copie de cette demande.

Le SYVICOL s'interroge par ailleurs sur la marge de manœuvre du ministre en ce qui concerne la décision d'entamer la procédure de classement. Le ministre est-il lié par la demande de protection, se base-t-il sur un rapport des agents de l'INRA ?

L'amendement 20 apporte également des modifications en ce qui concerne l'avis du propriétaire du bien immobilier concerné par la demande de protection et le recours ouvert à ce dernier contre la décision ministérielle. Deux décisions sont ici visées : d'abord, l'intention de classer du ministre, notifié au propriétaire pour lui permettre de présenter ses observations, et à la commission et à la commune, qui sont demandées en leur avis. Puis, dans un deuxième temps, la décision de classement prise par arrêté ministériel, énumérant les conditions et effets du classement et informant le propriétaire de son droit de demander une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour lui des servitudes et obligations du classement – ces mentions devant impérativement figurer dans l'arrêté de classement. En ce qui concerne ces conditions et effets, il convient de préciser qu'ils sont provisoires jusqu'à la décision de classement.

L'amendement proposé dispose que « *les avis et observations **du propriétaire** (c'est nous qui soulignons) et des autres organes consultés doivent être produits dans un délai de trois mois à partir de la notification de l'intention de classement comme patrimoine culturel national. **Passé ce délai, l'intention est censée être agréée** (c'est nous qui soulignons) » ». Or, en voulant préciser le délai endéans lequel le(s) propriétaire(s) peut présenter ses observations, en respectant le principe du contradictoire, les auteurs ont malencontreusement appliqué au propriétaire le principe de l'autorisation tacite, selon laquelle le silence de l'administration vaut décision implicite d'acceptation. Cette règle, plus communément dite du « silence vaut accord », ne joue cependant qu'au profit de l'administré et pas contre lui. Retenir le contraire reviendrait à porter atteinte au droit de recours effectif de l'administré, le risque étant que les juges soient d'avis que seuls les arguments effectivement soulevés à un stade précontentieux peuvent être invoqués devant les juridictions administratives, par application du principe de l'irrecevabilité *omissio medio* développé par la jurisprudence en matière de plans d'aménagements.*

De même, le SYVICOL s'interroge sur la portée et les effets du nouveau recours administratif contre la notification de l'intention de classer le bien immobilier prévue au paragraphe 3, alinéa 4. S'il comprend les motifs qui ont amené le Conseil d'Etat à recommander cet ajout, il craint que cette disposition ne vienne affaiblir la défense d'un propriétaire qui n'aurait pas réagi à la première décision de notifi-

cation et qui aurait attendu la décision finale – le cas échéant, pour voir s’il a été tenu compte de ses observations – pour intenter un recours. Cette disposition fait encore courir parallèlement deux délais, l’un non contentieux pour présenter des observations au ministre, et l’autre contentieux pour exercer un recours contre la notification de l’intention de classer l’immeuble, ce qui risque de porter à confusion.

Le terme « intention » de classer employé par les auteurs est également malheureux dans ce contexte puisque traditionnellement, une intention s’analyse comme un acte préparatoire à la décision finale et elle n’est pas susceptible de faire grief, son auteur n’ayant pas encore arrêté sa décision. Le SYVICOL préfère dès lors l’expression de « proposition de classement » qui est d’usage dans la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux. Il note encore que cette proposition de classement devra contenir des éléments décisionnels susceptibles de faire l’objet d’un recours contentieux et qui pourront partant être contrôlés par les juges. Or, au moment où cette décision est prise, le ministre ne dispose pas encore ni de l’avis de la commission, ni de l’avis de la commune sur le territoire de laquelle le bien immeuble est situé. Il se demande s’il ne faudrait pas alors faire précéder la proposition de classement de l’avis de la commission. Enfin, compte-tenu des délais procéduraux en matière administrative et de l’engorgement des tribunaux, la probabilité est forte qu’aucune décision ne soit intervenue sur le recours contre la proposition de classement avant que n’intervienne la décision de classement proprement dite. Soit, à la suite des avis et/ou des observations aucune décision n’a été prise par le ministre et la procédure est caduque de sorte que le recours intenté devient sans objet, soit, un arrêté de classement a été pris par le ministre, contre lequel le propriétaire devra intenter un nouveau recours. Dans tous les cas, le recours contre la proposition de classement risque d’être une perte de temps et d’argent.

Si l’intention est louable, le SYVICOL est d’avis que l’intérêt de ce recours est limité. Il se demande si, pour répondre aux inquiétudes légitimes du Conseil d’Etat concernant la sauvegarde des droits des propriétaires, il ne faudrait pas plutôt raccourcir le délai dont dispose le ministre pour décider du classement et pendant lequel tous les effets de la protection s’appliquent déjà de plein droit. Le délai de douze mois paraît excessivement long, surtout qu’il ne commence à courir qu’à partir de la notification de l’intention de classer prévue au paragraphe 3. Le laps de temps entre la demande de protection et la proposition de classement pourrait être mis à profit pour demander l’avis de la commission pour le patrimoine culturel, également dans l’optique de la motivation de la décision ministérielle. Le délai entre la proposition de classement et la décision quant au classement peut être ramené de douze à cinq mois, trois pour permettre au propriétaire et à la commune de présenter leurs observations, et deux pour permettre au ministre d’instruire le dossier et de prendre connaissance des avis et observations avant de prendre sa décision. Dans cette hypothèse, les conditions et effets provisoires du classement seraient limités au strict nécessaire. Il semble également opportun de limiter dans le temps la procédure entre la demande de protection et la décision quant au classement à un maximum de douze mois, ce qui paraît amplement suffisant pour prendre une décision.

L’article 19 se présenterait alors comme suit :

*« (1) Dans le mois de la réception de la demande de protection, le ministre adresse au demandeur un accusé de réception si le dossier est complet. Dans le cas contraire, il l’informe que son dossier n’est pas complet en indiquant, en outre, les documents ou renseignements manquants.*

*Si la demande de protection émane d’une personne autre que les propriétaires, le ministre adresse une copie de la demande de protection aux propriétaires du bien immeuble objet de la demande.*

*Le ministre transmet une copie de la demande de protection pour avis à la commission. A défaut pour la commission de faire parvenir son avis au ministre dans le délai de trois mois à partir de la demande d’avis, le ministre peut poursuivre la procédure prévue au paragraphe 3.*

(2) (...)

*(3) Lorsque le ministre décide d’entamer la procédure de classement, il notifie aux propriétaires par lettre recommandée avec accusé de réception une proposition de classement de leur bien immeuble comme patrimoine culturel national et les informe de leur droit de présenter leurs observations dans un délai de trois mois à partir de la notification de la proposition de classement.*

*Cette proposition énumère les conditions et effets provisoires du classement conformément à l’article 19, paragraphe 4, et les informe de leur droit au paiement d’une indemnité représentative*

*du préjudice pouvant résulter des servitudes et obligations liées aux effets de la mesure de classement conformément à l'article 108.*

*Le ministre notifie également la proposition de classement aux communes territorialement concernées et les invite à émettre leur avis. La notification est publiée par voie d'affiches apposées dans les communes territorialement concernées de la manière usuelle. Dans un délai de trois mois à compter de la notification, le collège des bourgmestre et échevins transmet au ministre l'avis du conseil communal au sujet de la proposition de classement. Passé ce délai, la proposition est censée être agréée.*

*(4) A compter du jour où le ministre notifie la proposition de classement aux propriétaires intéressés, tous les effets de la protection prévus aux articles 29 à 33 et 37 à 40 de la présente loi s'appliquent de plein droit aux biens immeubles concernés et suivent le bien immeuble en quelques mains qu'il passe. Les effets de la protection cessent de s'appliquer si la mesure de protection n'intervient pas dans les cinq mois qui suivent la notification de la proposition de classement.*

*(5) La décision quant au classement du bien immeuble comme patrimoine culturel national est prise par le ministre au plus tard dans les cinq mois de la notification de la proposition de classement et au plus tard dans les douze mois de la demande de protection. Passé ces délais, la procédure devient caduque. »*

Il est précisé que ces remarques valent également pour la procédure de classement comme patrimoine culturel national d'un bien culturel mobilier prévue aux articles 45 à 47 du projet de loi, et à la procédure transitoire prévue aux articles 130 à 132 du projet de loi.

#### *Amendements 23 à 25 – Articles 24 à 27*

Le SYVICOL est préoccupé par la procédure de classement de biens immeubles comme patrimoine culturel national et la création de secteurs protégés d'intérêt national, qui constitue à ses yeux à un recul des droits des administrés subissant une procédure de classement de leur immeuble par rapport à la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux.

Alors qu'actuellement la loi prévoit aux articles 2 à 8 une procédure de notification individuelle au propriétaire de l'immeuble digne d'une protection nationale, le projet de loi vise à classer, en bloc et d'un seul coup, toute une foule d'immeubles – immeubles proposés au classement comme monument national mais aussi immeubles compris dans le périmètre du secteur protégé d'intérêt national, ne représentant aucun intérêt historique ou architectural particulier – sur le territoire d'une ou de plusieurs communes à la suite d'une procédure réglementaire qui ne présente pas les mêmes garanties qu'une procédure de notification individuelle, et ce alors même que l'avant-projet d'acte réglementaire affecte dès sa publication de manière individuelle les droits des personnes concernées conformément à l'article 28. La procédure de notification individuelle présente l'avantage que les propriétaires sont informés directement de l'intention ministérielle de prendre une décision pouvant porter atteinte à leurs droits en leur imposant des servitudes, leur confère un droit à réclamation et à être entendu dans le respect du principe du contradictoire, et par la suite le droit de formuler un recours gracieux ou contentieux. Il est intéressant de noter que les procédures de classement d'éléments immeubles relevant du patrimoine archéologique (articles 18 à 20) et de classement d'un bien culturel relevant du patrimoine mobilier (articles 45 à 47) sont plus respectueuses et protectrices des droits des propriétaires concernés.

Dans le cadre de la nouvelle procédure prévue par le projet de loi, les propriétaires devront être attentifs pour constater dans les journaux l'existence d'une procédure d'enquête publique les concernant, prendre connaissance du dossier – et de la note reprenant les effets du classement comme patrimoine culturel national et l'information de leur droit au paiement éventuel d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour eux des servitudes et obligations du classement – et y participer pendant une durée de quarante-cinq jours seulement (contre six mois actuellement) « **sous peine de forclusion** (c'est nous qui soulignons) » ! La forclusion se définit comme la « *sanction qui frappe le titulaire d'un droit ou d'une action, pour défaut d'accomplissement dans le délai légal, conventionnel ou judiciaire, d'une formalité lui incombant, en interdisant à l'intéressé forclus d'accomplir désormais*

*cette formalité, sous réserve des cas où il peut être relevé de forclusion<sup>26</sup> ». Dès lors, en l'absence de réclamation durant l'enquête publique, les propriétaires seraient alors forclos à agir en justice par la suite et à réclamer quoi que ce soit. Le risque pour le propriétaire malheureux de se voir débouté par les tribunaux administratifs est encore accru par l'éventuelle application de la théorie de l'irrecevabilité omissio medio par parallélisme à la jurisprudence en matière de plans d'aménagement général, selon laquelle une personne n'est pas recevable à introduire un recours en annulation contre un plan d'aménagement si elle n'a pas réclamé en temps utile au moment de l'enquête publique. Si cette analyse est conforme au texte du projet de loi, alors celui-ci signe le déclin du principe au droit à un recours effectif, confirmé par la suppression du recours en réformation au profit du recours en annulation.*

Si le propriétaire de l'immeuble classé peut se consoler en considérant le fait qu'il possède un bien remarquable, classé comme monument national et présentant un intérêt public, tel n'est pas le cas du propriétaire d'un bien quelconque situé dans le périmètre d'un secteur protégé d'intérêt national et dont le seul intérêt est d'être situé dans le voisinage d'un bâtiment classé comme monument national. Il subira néanmoins les effets du classement visés à l'article 27 du projet de loi, sans droit à indemnisation et sans aucun bénéfice. En effet, même à considérer la précision apportée par l'amendement 31 au nouvel article 34, on peut douter de son éligibilité pour une subvention. Ici encore, le SYVICOL constate un retour en arrière par rapport à la protection accordée par la loi modifiée du 18 juillet 1983 précitée.

Celle-ci prévoit deux formes de protection additionnelles autour des immeubles classés comme monument national à savoir le périmètre de protection, prévu aux articles 1<sup>er</sup> et 8 de la loi, et les secteurs sauvegardés, régi par les articles 34 à 36 de la loi même loi. Ledit périmètre de protection porte sur des immeubles eux-mêmes classés afin de former le périmètre de protection, leur propriétaire se voyant donc notifier l'acte individuel<sup>27</sup>. Les secteurs sauvegardés quant à eux peuvent être créés et délimités par arrêté grand-ducal, à prendre sur avis du Conseil d'Etat, lorsque ceux-ci présentent un caractère archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles. Pour chaque secteur sauvegardé est établi, par arrêté grand-ducal, un plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur. Or, les dispositions relatives aux secteurs sauvegardés n'ont jamais été mises en œuvre et appliquées.

Les auteurs du projet de loi opèrent d'ailleurs une confusion entre ces deux notions, en indiquant au commentaire de l'actuel article 2, point 22, du projet de loi que « *le secteur protégé d'intérêt national a pour objet de remplacer l'actuel périmètre de protection prévu par la loi de 1983 et de garantir la mise en valeur d'un immeuble classé majeur tel qu'un château, une église, une ancienne abbaye, les hauts-fourneaux d'Esch-Belval mais aussi de pouvoir veiller au développement d'un centre historique comptant plusieurs immeubles classés* ». A l'inverse, au commentaire de l'article 24, il est écrit que ces secteurs protégés « *qui remplacent les secteurs sauvegardés prévus dans la loi actuelle ont comme objectif de protéger et de mettre en valeur les alentours d'un ou plusieurs biens immeubles classés comme patrimoine culturel national. Ainsi une protection plus large est par exemple, possible autour des alentours des châteaux, qui sont de surcroît des attractions touristiques de premier ordre, et peuvent être protégés afin d'éviter des covisibilités malheureuses, comme les éoliennes énormes érigées près du château de Bourscheid qui ont dévasté une grande partie de la qualité culturelle et touristique de cette partie de la vallée de la Sûre.* »

Le projet de loi opère une fusion entre ces deux instruments, mais offre des garanties moindres aux propriétaires concernés de contester la création d'un secteur protégé d'intérêt national, étant donné par ailleurs la difficulté de prévoir ce qui leur sera imposé dans le cadre de l'article 27. Le préjudice subi du fait des servitudes ou charges imposées ne s'est pas encore matérialisé, ni même n'est-il palpable au moment de la procédure d'enquête publique, seul un projet de plan de gestion sommaire établissant les objectifs à long terme et les mesures de gestion proposées devant être joint au dossier. La modification du « *contexte optique et visuel* » laisse une marge de manœuvre tout à fait appréciable au ministre, qui pourra éventuellement soumettre son autorisation à diverses conditions.

Si la loi modifiée du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles adopte une procédure similaire de classement en ce qui concerne les zones protégées d'intérêt national,

<sup>26</sup> Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, Association Henri Capitant, août 2005

<sup>27</sup> Sur la liste des immeubles et objets classés monuments nationaux ou inscrits à l'inventaire supplémentaire, arrêtée au 24 mars 2021, figurent 18 biens classés afin de former le périmètre de protection.

force est de constater que ces zones portent sur des terrains situés en dehors du périmètre construit et dans lesquelles l'absence de construction est une quasi condition de l'existence de cette zone en vue d'assurer la sauvegarde des habitats ou des espèces, du paysage ou du bien-être humain. Il convient d'ailleurs de signaler que l'article 44, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la prédite loi prévoit que « *le ministre peut préalablement au classement d'une zone protégée d'intérêt national notifier par lettre recommandée avec avis de réception une proposition de classement aux propriétaires des fonds concernés* », ce qui semble être d'office le cas pour les fonds concernés par une servitude provisoire conformément à l'article 45 du projet de loi.

Contrairement aux zones protégées d'intérêt national qui portent sur des zones supposées rester libres de toute construction, la création de secteurs protégés d'intérêt national par le présent projet de loi et *a fortiori* le classement d'immeubles concerne des zones urbanisées. Les charges et servitudes imposées par le projet de loi n'ont pas seulement une portée collective et sont susceptibles de porter atteinte aux droits des propriétaires concernés, mais portent incontestablement atteinte à leurs droits ce qui rend, d'après le SYVICOL, une notification individuelle de l'acte à la personne concernée nécessaire.

Le SYVICOL constate qu'il a été tenu compte de ses remarques par rapport à l'article 25 de la loi, en ce qui concerne l'affichage du dépôt du dossier et la publication d'avis dans la presse. Il renvoie aux étapes de la procédure telles que décrites au commentaire de l'amendement.

Néanmoins, il fait remarquer que les communes devront publier l'inventaire du patrimoine architectural et le cas échéant le dossier ayant trait aux secteurs protégés d'intérêt national sur leur site internet. Etant donné que le texte prévoit une publication sur le portail national des enquêtes publiques et une soumission des contributions en ligne via l'assistant MyGuichet, lié à ce portail, le SYVICOL est d'avis qu'il est préférable que la consultation du dossier en ligne par les intéressés s'opère exclusivement via le portail national auquel le site internet de la commune pourra renvoyer.

#### *Amendements 31 à 33 – nouveaux articles 34 à 36*

Les amendements 31, 32 et 33 modifient profondément les articles 34 à 36 du projet de loi, relatifs aux subventions pour travaux. Ainsi, le nouvel article 34 précise le cadre légal pour l'attribution d'une subvention pour travaux. Contrairement à l'ancien article 35, le texte reprend dans une large mesure le règlement grand-ducal du 19 décembre 2014 concernant l'allocation de subventions pour des travaux de restauration d'immeubles actuellement en vigueur. Ainsi, les bénéficiaires des subventions peuvent être les communes, les syndicats de communes, les associations et toute personne physique ou morale « *pour la restauration et la mise en valeur d'immeubles ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel qui ont gardé leur caractère typique ou historique et qui font l'objet d'une mesure de protection nationale ou communale* ». Le SYVICOL comprend que sont concernés tous les immeubles faisant l'objet d'un classement comme patrimoine culturel national ou intégrés dans un secteur protégé d'intérêt national ou communal, sans autre restriction.

Alors que le paragraphe 1<sup>er</sup> vise « la restauration et la mise en valeur », l'article 34 paragraphe 2 précise que les travaux doivent contribuer à la « conservation ou à la restauration de l'aspect original de l'immeuble ». Le SYVICOL demande d'y voir ajouter la mise en valeur du bien immobilier – surtout pour des ruines – qui ne rentre pas dans les deux autres catégories. Le SYVICOL regrette également que des travaux de transformation ou de rénovation de l'immeuble ne soient pas éligibles, alors qu'une des raisons pour lesquelles les maisons anciennes sont désertées réside dans l'inconfort de ces habitations.

En revanche, il salue la disposition selon laquelle « *peuvent encore être subsidiés des analyses scientifiques ainsi que des travaux d'architecte et d'ingénieur en vue d'une telle conservation et restauration* », mais le texte manque de préciser dans quelle mesure ces analyses peuvent être subventionnées, alors que l'alinéa suivant vise uniquement les « travaux éligibles ». Or, une consultation auprès d'experts pourrait être d'un soutien précieux pour les propriétaires.

Le paragraphe 3 indique le taux de la subvention accordée, qui varie entre 25 et 50% selon le classement de l'immeuble. Ce taux peut néanmoins être relevé pour un immeuble classé comme patrimoine culturel national sur base d'un avis de la commission, sans précision quant à un taux maximal.

Enfin, le paragraphe 4 précise la procédure à suivre pour introduire une demande de subvention. Le SYVICOL constate que celle-ci n'est pas introduite auprès du ministre mais directement auprès de l'Institut national pour le patrimoine architectural (ci-après INPA), alors que c'est bien le ministre qui

décide de la promesse de subvention. Celle-ci constitue un simple engagement, et la liquidation de la subvention intervient une fois les travaux de conservation ou de restauration achevés, sur base des factures acquittées relatives aux travaux. Ce paiement peut intervenir des mois voire des années plus tard, alors que le propriétaire doit néanmoins avancer des frais importants. Le SYVICOL regrette qu'un mécanisme de préfinancement de ces travaux n'ait pas été prévu par la loi afin de faciliter les démarches des propriétaires et surtout de les encourager à préserver et à maintenir leur bien dans un bon état de conservation.

L'article 34, paragraphe 4, dernier alinéa, précise que « les immeubles ayant été recensés dans l'inventaire scientifique peuvent bénéficier d'une promesse de subvention ». Le SYVICOL comprend que les auteurs se réfèrent à l'inventaire scientifique du patrimoine architectural du Grand-Duché de Luxembourg en cours depuis 2016 par le Service des sites et monuments nationaux et qui a été achevé ou est en cours d'achèvement pour les communes de Larochette, de Fischbach, de Helperknapp et de Mersch. Il se demande cependant s'il s'agit d'une disposition transitoire, valant entre l'achèvement de ces inventaires et dans l'attente du règlement grand-ducal portant classement comme patrimoine culturel des biens immeubles figurant sur l'inventaire du patrimoine architectural, ou bien si tous les immeubles identifiés à l'inventaire – mais non protégés au plan national ou communal – pourront bénéficier de cette mesure et, dans l'affirmative, sous quelles conditions ?

Si tous les immeubles repris à l'inventaire scientifique pouvaient bénéficier d'une promesse de subvention, le nombre de biens immobiliers à subventionner serait démultiplié. Se poserait alors la question du financement de ces subventions, alors que l'article 36 prévoit que « *les subventions sont allouées dans la limite des crédits budgétaires disponibles pour des immeubles bénéficiant d'une protection nationale ou communale effective* ». Le principe du 'premier arrivé, premier servi' va-t-il jouer ou bien les protections nationales bénéficieront-elles d'une priorité sur les protections communales, respectivement sur l'inventaire scientifique ?

La fiche financière jointe au projet de loi ne donne malheureusement pas d'indication quant au montant alloué à titre de subvention pour ces travaux. Il n'a pas non plus été possible de retracer l'article afférent dans la loi de programmation financière pluriannuelle, ni dans le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2020 – à moins que ce montant ne soit intégré au poste « entretien de sites et de monuments » estimé à 464 milliers d'euros pour l'année 2021. Des précisions supplémentaires pourraient être apportées à cet égard.

#### *Amendement 37 – nouvel article 44*

La Commission a introduit un nouveau paragraphe 2 à l'article 44, qui énumère une liste de 19 biens pouvant être classés comme patrimoine culturel national, en réponse à l'opposition formelle du Conseil d'Etat. Cet amendement ne fait pourtant droit que partiellement à celle-ci, dans la mesure où les critères sur la base desquels un bien meuble peut faire l'objet d'un classement en tant que patrimoine culturel national font toujours défaut, même en lisant cet article par rapport à la définition de bien culturel visée à l'article 2, point 23 du projet de loi.

Figurent notamment sur cette liste, « les biens culturels créés par un artiste ou artisan d'art luxembourgeois ou avec la participation importante d'un artiste ou artisan d'art luxembourgeois » (par exemple, un *Péckvillchen*) ou encore « les biens culturels créés sur le territoire de l'actuel Grand-Duché de Luxembourg ». Dans cette dernière catégorie, on peut imaginer toute sorte d'objet dont l'origine est liée au Grand-Duché, allant d'une simple photographie à des œuvres créées par des artistes dans le cadre d'un concours. Or, le projet de loi attache non seulement des effets aux biens relevant du patrimoine culturel national, mais aussi de manière générale à tous les biens culturels visés par l'article 44, paragraphe 2, ce qui est notamment le cas des articles 63, paragraphe 1<sup>er</sup>, 64, 65, et 67. Le SYVICOL est d'avis que prises ensemble, ces dispositions risquent d'entraîner l'effet inverse de celui recherché, et il demande dès lors à voir circonscrire encore davantage les biens culturels au sens de l'article 44.

#### *Amendements 38 et 54 – nouveaux articles 45 et 64*

Cet amendement fait droit à la demande du SYVICOL en ce qu'il ajoute les communes à la liste des demandeurs d'une protection comme patrimoine culturel national d'un bien meuble culturel.

Toutefois, les auteurs sont allés plus loin et ont ouvert également ce droit une fondation et à un particulier. Pour les mêmes raisons que celles développées au sujet de la demande de classement d'un bien immeuble relevant du patrimoine archéologique, le SYVICOL estime que l'attribution du droit de demander l'ouverture d'une telle procédure à un particulier n'est pas indiquée.

D'autre part, les communes ont également été ajoutées comme pouvant initier la procédure de déclassement d'un bien culturel, ce que le SYVICOL salue.

*Amendement 53 – nouvel article 63*

Le nouvel article 63 du projet de loi reprend le texte de l'ancien article 65 mais il y ajoute une nuance, à savoir que les biens culturels visés au paragraphe 1<sup>er</sup> sont ceux pouvant être classés comme patrimoine culturel naturel et figurant sur la liste établie à l'article 44, paragraphe 2, mais qui ne l'ont pas été – puisque dans ce cas, c'est l'article 53, paragraphe 2, qui a vocation à s'appliquer.

Si certains sont aisément identifiables, comme la monnaie frappée sur le territoire du Comté, du Duché ou du Grand-Duché de Luxembourg avant 1839 ou la décoration officielle du Grand-Duché de Luxembourg, d'autres imposeront à l'officier public chargé de l'adjudication des recherches approfondies d'autant plus sensibles que l'inobservation de l'obligation d'informer le ministre est sanctionnée par une infraction pénale au titre de l'article 117 de la loi. Une telle obligation risque de relever d'une mission quasi-impossible et d'entraîner des vérifications fastidieuses, qui pourraient également inciter le possesseur d'un tel bien à procéder à une vente publique à l'étranger afin d'échapper à ces contraintes.

Le SYVICOL recommande de réduire le champ d'application de cet article aux biens culturels classés sinon aux biens culturels devant faire l'objet d'un certificat de transfert sur base de l'article 68 du projet de loi, c'est-à-dire ceux remplissant les conditions de valeur et d'ancienneté définies à l'annexe I.

*Amendement 71 – nouvel article 104*

Le SYVICOL constate que les amendements ont largement remanié le texte de l'ancien article 106 du projet de loi. Si, auparavant, il était possible d'envisager qu'une commune participe à la réalisation de l'inventaire national du patrimoine immatériel ou puisse faire une demande d'inscription, la nouvelle définition est beaucoup plus limitative et elle exclut a priori les personnes morales de droit public des personnes pouvant introduire une telle demande. En effet, seul un groupe de personnes ou une association sans but lucratif qui a pour objet la sauvegarde du patrimoine immatériel et qui reconnaît l'élément à inscrire comme faisant partie de son patrimoine culturel immatériel, le pratique activement et s'engage pour sa sauvegarde ainsi que sa transmission aux générations présentes et futures peuvent introduire une telle demande.

A ces conditions viennent s'ajouter des critères que l'élément doit remplir pour pouvoir être inscrit sur cette liste, notamment le fait que l'élément est transmis de génération en génération sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg et recréé en permanence par le groupe de personnes demandeur en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire (point 2) ou encore que l'élément fasse l'objet d'un plan de sauvegarde établi par le demandeur (point 6).

S'il est évident que des critères doivent être définis pour l'inscription d'un élément à l'inventaire du patrimoine immatériel, ceux-ci ne doivent cependant pas être trop restrictifs, sachant que la définition du patrimoine immatériel à l'article 2, point 8, pose le cadre dans lequel s'inscrivent lesdites conditions et critères. Le SYVICOL constate que les auteurs se sont largement inspirés de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO de 2003, notamment son article 2, pour les critères nouvellement définis au paragraphe 3, alinéa 2, mais en s'en écartant avec l'ajout des points 5 et 6. Or, le projet de loi opère ainsi, du point de vue du SYVICOL, un mélange avec les mesures à prendre au titre des articles 11 à 15 par les Etats parties à la Convention, approuvée au Luxembourg par la loi du 23 décembre 2005.

L'identification du patrimoine culturel immatériel, par le biais de l'inventaire, est un préalable à la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel présent sur le territoire, et « chaque Etat partie dresse, de façon adaptée à sa situation, un ou plusieurs inventaires du patrimoine culturel immatériel présent sur son territoire ». Au Luxembourg, c'était d'abord la Section de linguistique, d'ethnologie et d'onomastique de l'Institut grand-ducal qui était responsable de la réalisation et de la conservation de l'inventaire national du patrimoine culturel immatériel d'après le rapport soumis en 2013, puis depuis 2017, un expert chargé de cette mission par le ministère de la Culture. Actuellement, onze éléments figurent sur cette liste, et un site internet<sup>28</sup> dédié au patrimoine culturel immatériel a d'ailleurs été lancé en 2020.

<sup>28</sup> <http://www.iki.lu/>

Le SYVICOL ne voit aucune raison de ne pas continuer dans cette voie, tout en y associant la société civile dans son ensemble, les citoyens, les communes, les associations, les groupes folkloriques, etc. Toute personne devrait pouvoir proposer l'inscription de l'élément sur l'inventaire national du patrimoine immatériel avec comme seule condition de motiver sa demande, l'arbitrage et la décision finale revenant au ministre sur base de critères préalablement définis et connus, inscrits dans la loi ou dans un règlement grand-ducal.

En ce qui concerne les critères prévus à l'article 104, paragraphe 3, le SYVICOL note que « l'élément fait l'objet d'un plan de sauvegarde établi par le demandeur ». Or, la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, même s'il n'est pas menacé, est précisément la finalité visée par la reconnaissance d'un tel élément comme faisant partie du patrimoine immatériel national. Selon la Convention précitée, « il appartient à chaque Etat partie de prendre les mesures nécessaires pour assurer la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel présent sur son territoire ». Le texte fait peser à tort cette obligation sur le demandeur, qui n'est pas forcément en mesure d'élaborer un tel plan de sauvegarde, dont le contenu n'est pas précisé. Au contraire, l'article 105 pourrait utilement être complété en ce sens.

#### *Amendements 75 et 76 – nouvel article 108*

Un amendement vient introduire un nouveau chapitre 7 intitulé 'indemnisation pour classement comme patrimoine culturel national' qui contient un nouvel article 108, qui dispose que « *le propriétaire d'un bien immeuble ou meuble classé comme patrimoine culturel national a droit au paiement d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter des servitudes et obligations liées aux effets de la mesure de classement comme patrimoine culturel national de son bien lorsque ces servitudes et obligations entraînent un changement dans les attributs de la propriété du bien qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels* ».

Cet article concerne donc exclusivement les biens classés comme patrimoine culturel national selon la procédure prévue à l'article 19 pour les biens immeubles, et à l'article 46 pour les biens meubles. Le SYVICOL s'interroge sur la motivation des auteurs les ayant conduits à réduire le délai de prescription de l'action en indemnisation à cinq ans, alors que le délai de droit commun est de trente ans.

De même, il s'étonne qu'aucune indemnisation n'ait été prévue en ce qui concerne les immeubles inclus dans le périmètre d'un secteur protégé d'intérêt national et renvoie à ses développements au sujet des articles 24 à 27 du projet de loi.

#### *Article 109*

Compte-tenu de l'importance que revêt à ses yeux la nécessité de faire partie de la future commission pour le patrimoine culturel, le SYVICOL réitère ici sa demande de pouvoir désigner au moins un représentant au sein de cette commission.

L'expérience au sein de l'actuelle commission des sites et monuments nationaux, en abrégé COSIMO, a d'ailleurs démontré la nécessité de réformer cette commission qui compte 15 membres, mais pas un seul représentant des communes ou du ministère de l'Intérieur. Lors des travaux préparatoires au projet de loi auxquels le SYVICOL a participé, la volonté a clairement été exprimée d'ouvrir davantage cette commission et de la rendre ainsi plus transparente et plus représentative.

C'est donc avec quelques craintes que le SYVICOL prend connaissance de la fiche financière du projet de loi et du commentaire relatif aux articles 108 et 109 qui estime les coûts maximaux pour les jetons de présence des membres des commissions à 6000.- EUR par an, à raison de 10 sessions annuelles pour 12 membres dans chaque commission. Ce chiffre signifierait une réduction du nombre de membres de ces commissions, et le SYVICOL reste dès lors dans l'attente de la transmission du projet de règlement grand-ducal fixant la composition, le fonctionnement ainsi que les indemnités revenant aux membres de la commission tel que prévu à l'article 109.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 19 avril 2021

