

N° 7473<sup>1</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROJET DE LOI**

relatif au patrimoine culturel

\* \* \*

## SOMMAIRE:

page

*Avis des autorités judiciaires*

|   |   |
|---|---|
| 1) Avis du Tribunal administratif et de la Cour administrative  |   |
| – Dépêche du Président du Tribunal administratif et du Président de la Cour administrative au Ministre de la Justice (23.8.2019)..... | 1 |
| 2) Avis de la Cour supérieure de justice (8.11.2019).....   | 3 |
| 3) Avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg.....   | 4 |
| 4) Avis du Parquet Général (28.10.2019).....  | 7 |

\*

**AVIS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF ET DE LA COUR ADMINISTRATIVE****DEPECHE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF ET DU PRESIDENT DE LA COUR ADMINISTRATIVE AU MINISTRE DE LA JUSTICE**

(23.8.2019)

Monsieur le Ministre,

Les juridictions administratives ont pris bonne connaissance du projet de loi sous rubrique, lequel a pour ambition de refondre la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, en en étendant la portée au patrimoine culturel dans sa globalité, à savoir le patrimoine architectural, archéologique, immobilier, mobilier et immatériel. Les auteurs de ce projet de loi visent encore à conférer davantage d'efficacité et de cohérence à l'action publique, tout en instaurant une plus grande sécurité et prévisibilité juridiques.

Compte tenu des dispositions combinées des articles 67 et 23 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, les juridictions administratives n'entendent pas émettre d'avis circonstancié sur le contenu du projet de loi en question, encore que ledit projet soulève un certain nombre de questions plus fondamentales en ce qui concerne la sauvegarde des droits des intéressés, sur la toile de fond de la protection constitutionnelle et conventionnelle due au droit de propriété.

D'un point de vue structurel, concernant les voies de recours ouvertes par la loi, les juridictions administratives relèvent encore que si le projet de loi ambitionne de mettre en place davantage de lisibilité juridique, ledit texte instaurera, notamment, des secteurs protégés d'intérêt national, non intégrés dans les seuls instruments d'aménagement communal que sont les plans d'aménagement généraux, innovation *a priori* incohérente avec la volonté affichée de sécurité juridique accrue et, en tout état de cause contradictoire avec la recherche de simplification administrative.

Les juridictions administratives relèvent ensuite que si tant les législations antérieures, à savoir la loi modifiée du 12 août 1927 concernant la conservation et la protection des sites et monuments natio-

naux ainsi que la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, que le projet de loi 4715 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux prévoyait l'intervention du juge administratif, en particulier par rapport aux décisions de classement, en tant que juge de la réformation, le projet de loi sous revue ne prévoit plus, notamment en ses articles 20 (1), 40 et 137 (5), qu'un droit de recours en annulation : il s'agit manifestement d'une régression de la protection juridique accordée aux propriétaires concernés et aux tiers intéressés, au-delà de toute question tenant à l'effectivité du recours et à sa praticabilité, compte tenu de ce qu'un classement peut concerner des situations complexes demandant des solutions différenciées.

Les juridictions administratives notent ensuite que si les dispositions énumérées ci-avant renseignent sur les voies de recours ouvertes à l'encontre de décisions déterminées, d'autres décisions, s'agissant pourtant à première vue également de décisions administratives individuelles susceptibles de faire grief, ne comportent pas de telle indication, tel que notamment mais non exhaustivement aux articles 62 et 72. Or, conformément à l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le recours en annulation est le recours de droit commun en matière administrative, de sorte à ne pas devoir être mentionné expressément.

De ce point de vue, le texte doit être considéré comme incohérent alors qu'il indique explicitement les voies de recours pour certaines décisions, mais non pour d'autres ; il est encore susceptible de générer une insécurité juridique. Il conviendrait dès lors d'uniformiser l'indication des voies de recours dans un sens ou dans l'autre.

Toujours d'un point de vue de cohérence, les juridictions administratives relèvent que l'article 20 (1) en un même alinéa règle le droit de recours en annulation devant le tribunal administratif et traite du droit de demander une indemnisation échappant par nature à la compétence des juridictions administratives.

Il serait opportun, pour une question de lisibilité et de compréhension, de séparer ces deux dispositions, étant entendu que le tribunal administratif n'est pas compétent pour connaître des questions d'indemnisation, mais, en principe, le tribunal d'arrondissement, appelé à statuer comme juridiction de première instance.

Enfin, l'article 40 prévoit la possibilité pour le ministre compétent d'occuper temporairement un bien immeuble classé avec l'accord explicite du président du tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'immeuble, le propriétaire jouissant toutefois de la possibilité d'introduire un recours en annulation contre la décision ministérielle d'occupation temporaire devant le juge administratif.

Il convient toutefois, dans un souci de cohérence, d'éviter le chevauchement de deux contrôles juridictionnels distincts, à savoir le contrôle *a priori* par l'ordre judiciaire et le contrôle *a posteriori* par l'ordre administratif, ce chevauchement étant susceptible d'engendrer des conflits et une insécurité juridique.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de notre haute considération.

*Le Président  
du tribunal administratif,*

Marc SÜNNEN

*Le Président  
de la Cour administrative,*

Francis DELAPORTE

## AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE

(8.11.2019)

Le projet de loi sous rubrique suscite de la part de la Cour supérieure de justice les observations suivantes :

- 1) Les articles 118 à 122 déterminent les sanctions pénales encourues en cas d'infractions aux dispositions de la loi. Il s'agit en principe d'amendes correctionnelles, certaines circonstances aggravantes pouvant faire encourir une peine d'emprisonnement.

L'article 118 énumère les dispositions de la loi dont le non-respect est sanctionné par les peines prévues à l'article 119.

Le principe de la légalité des peines exige que l'incrimination soit formulée en des termes clairs et précis, exempts de toute équivoque.

Dans l'arrêt *Kokkinakis c/ Grèce* du 25 mai 1993 (série A no 260-A, p.22, § 52) la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que cette condition se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir à partir du libellé de la disposition pertinente quels actes ou omissions engagent sa responsabilité pénale.

Si, pour la majorité de ces dispositions, qui prévoient l'obligation de solliciter des autorisations administratives préalables avant de pouvoir accomplir certains actes ou travaux ainsi que celle d'informer préalablement des tiers ou le ministre, le justiciable peut savoir quels actes ou omissions engagent sa responsabilité pénale, il n'en reste pas moins que pour d'autres dispositions cette détermination n'est pas claire.

- L'article 13 prévoit que toute publicité ou notice d'utilisation concernant les détecteurs de métaux doit renvoyer à l'article précédent et aux sanctions pénales encourues en cas de non-respect de cette disposition. L'article 12 dispose que l'emploi de détecteurs est soumis à une autorisation ministérielle délivrée en fonction de la qualification du demandeur ainsi que de la nature et des modalités de recherche.

Il ne faut pas perdre de vue que les vendeurs professionnels luxembourgeois de détecteurs n'ont pas toujours le contrôle des mesures de publicité et des notes d'utilisation.

Il convient de préciser à l'article 13 à qui incombe l'obligation de renvoi et les modalités par lesquelles le renvoi peut se faire.

- Les articles 66 et 67 imposent au cédant d'un bien culturel et à celui qui exerce une activité professionnelle portant sur des biens culturels une panoplie de mesures de contrôle.

L'article 2, alinéa 22, donne des biens culturels, biens qui ne sont pas inscrits sur une liste, une définition des plus vagues : « (...) *les biens qui, à titre religieux ou profane, revêtent de l'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art, la science ou pour tout autre motif* ».

Ce texte doit être formulé en des termes plus rigoureux.

- L'article 68, alinéa 1, dispose que « *Les collections publiques sont imprescriptibles et inaliénables* ». Il y a lieu d'admettre que l'incrimination afférente prévue aux articles 118 et 119 vise seulement les actes d'aliénation et non les actes de prescription. Il convient de le préciser dans le texte.
- L'article 116 prévoit que « *Le ministre interdit la continuation de travaux contraires à la loi ou à une décision ministérielle prise en vertu de la loi.* ».

Il y a lieu de préciser qu'est punissable celui qui continue, en connaissance de l'interdiction, les travaux interdits.

- 2) L'article 65, alinéa 2, dispose qu'« *Au cas où l'Etat a connaissance que des biens culturels faisant partie du patrimoine mobilier sont mis en vente, l'Etat exerce, s'il l'estime nécessaire à la protection du patrimoine mobilier, un droit de préemption par l'effet duquel il se trouve subrogé à l'acheteur.*

*La décision de l'Etat d'user de son droit de préemption doit, sous peine de nullité, intervenir dans un délai de quinze jours à compter de la vente.* ».

On peut s'interroger si, aux fins d'éviter de mauvaises surprises à l'acheteur, il n'y a pas lieu d'exiger que l'Etat avertisse l'acheteur, dès le jour de la vente, qu'il entend le cas échéant exercer un droit de préemption.

- 3) L'article 93 dispose qu' « *A la demande d'un Etat partie un bien culturel est à restituer lorsque ce bien culturel appartient à une des catégories de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation, et le transfert de propriété illicites des biens culturels (ci-après « la Convention UNESCO ») et a quitté illicitement le territoire de l'Etat partie requérant après le 17 décembre 2014. L'Etat requérant est tenu de fournir, à ses frais, tout moyen de preuve nécessaire pour justifier sa requête en restitution.* ».

L'article 94 dispose que « *Suite à la réquisition de l'Etat requérant par voie diplomatique, le ministre se prononce dans un délai de trois mois. Toutes les dépenses afférentes à la restitution du bien culturel sont à la charge de l'Etat requérant.* ».

La procédure de restitution des biens culturels protégés par la Convention de l'Unesco du 14 novembre 1970, convention introduite en droit interne par la loi du 17 décembre 2014, n'est organisée ni par cette convention, ni par un autre texte.

L'article 94 du projet de loi se limite à énoncer que le ministre, sans préciser lequel, se prononce dans un délai de trois mois. Est-ce que cet article entend soumettre tous les problèmes juridiques relatifs à la restitution, problèmes relevant d'un contrôle juridictionnel, à la seule décision ministérielle ? Il convient de préciser que la procédure réglementant la restitution des biens culturels dans le cadre de l'Union Européenne trouvera application en cas de demande en restitution des biens culturels protégés par la Convention de l'Unesco du 14 novembre 1970.

- 4) En vertu de l'article 121 « *Le juge ordonne, aux frais des contrevenants, le rétablissement des immeubles et biens culturels classés dans leur état antérieur chaque fois qu'une infraction aux dispositions de la présente loi et aux règlements d'exécution a été commise. Le juge de condamnation fixe le délai qui ne dépasse pas un an endéans lequel le condamné doit y procéder.* ».

Le rétablissement dans le pristin état peut s'avérer complexe et peut ne pas être terminé dans un délai d'un an.

Il est dès lors préférable de laisser aux juridictions le soin de fixer le délai dans lequel le condamné doit procéder au rétablissement.

Luxembourg le 8 novembre 2019

\*

## AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG

Vu le courrier de Madame le Procureur Général d'Etat du 26 juillet 2019, requérant l'avis du tribunal d'arrondissement de Luxembourg sur le projet de loi relative au patrimoine culturel.

Vu le texte du projet de loi, approuvé lors du Conseil de gouvernement du 19 juillet 2019.

Les articles 1<sup>er</sup> à 9 n'appellent pas d'observations particulières.

L'article 10, alinéa 3, est libellé comme suit : « En l'absence de consentement écrit et préalable du propriétaire et en cas de risque de destruction ou d'altération des éléments archéologiques, les agents ne peuvent effectuer la visite projetée que par décision motivée et sur autorisation expresse du président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation du terrain ».

Il y aurait lieu de préciser les points suivants, à savoir : (a) si « la décision motivée » émane du président du Tribunal d'arrondissement, des agents du Centre national de recherche archéologique ou du ministre, (b) comment est saisi le président du Tribunal d'arrondissement, (c) si la décision du président du Tribunal d'arrondissement est susceptible d'appel et, si tel est le cas, (d) quelles sont les modalités de l'appel.

Il pourrait, par ailleurs, s'avérer utile d'insérer une définition du terme « agents » à l'article 2 du projet de loi.

Les articles 11 à 14 n'appellent pas d'observations.

L'article 15 du projet de loi indique, en son alinéa 1<sup>er</sup>, que « les articles 552 et 716 du code civil ne sont pas applicables aux éléments du patrimoine archéologique, biens meubles et immeubles, mis au jour à la suite d'opérations d'archéologie préventive ou programmée ou de découvertes fortuites réalisées sur des terrains dont la propriété a été acquise après l'entrée en vigueur de la présente loi. Ces

éléments du patrimoine archéologique sont présumés appartenir à l'Etat dès leur mise à jour. 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. A défaut d'accord amiable sur le montant de l'indemnité, celle-ci est fixée par le juge judiciaire ».

La prédite disposition apporte une limite au droit de propriété, motivée par l'intérêt public consistant dans la conservation du patrimoine archéologique.

Dans ce contexte, il se pose néanmoins la question de savoir si l'indemnisation du propriétaire du fonds du seul dommage résultant de « l'accès des agents du Centre national de recherche archéologique audit bien » répond à suffisance à l'exigence d'une « juste et préalable indemnité », au sens de l'article 16 de la Constitution.

A noter que l'article L.541-1 du code du patrimoine français, auquel il est fait référence dans le commentaire des articles du projet de loi sous analyse, va plus loin en ce qu'il prévoit, en son alinéa 3, que « lorsque le vestige est découvert fortuitement et qu'il donne lieu à une exploitation, la personne qui assure cette exploitation verse à l'inventeur une indemnité forfaitaire ou, à défaut, intéresse ce dernier au résultat de l'exploitation du vestige [...] ».

Quant à la fixation, par le juge judiciaire, du montant de l'indemnité destinée à compenser le dommage occasionné par l'accès des agents au bien, il s'avérerait utile d'apporter certaines précisions de procédure : appartient-il au propriétaire du fonds de porter l'action en indemnisation devant le juge judiciaire ou à l'Etat de requérir l'intervention de ce dernier, à la suite d'un constat d'échec des négociations en vue de trouver un accord amiable ?

L'article 16 n'appelle pas d'observations.

Concernant, l'article 17, il y aurait, le cas échéant, lieu d'apporter des précisions quant à la procédure devant le juge judiciaire (cf. remarque *sub* article 15, *in fine*).

L'article 18 ne donne pas lieu à commentaires.

L'article 19, paragraphe 2, alinéa 2, prévoit qu' « en l'absence de consentement écrit et préalable du propriétaire et en cas de risque de destruction ou d'altération des éléments archéologiques, les agents ne peuvent effectuer la visite projetée que par décision motivée et sur autorisation expresse du président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'immeuble ».

Il serait indiqué de préciser les points suivants, à savoir : (a) si « la décision motivée » émane du président du Tribunal d'arrondissement, des agents du Centre national de recherche archéologique ou du ministre, (b) comment est saisi le président du Tribunal d'arrondissement, (c) si la décision du président du Tribunal d'arrondissement est susceptible d'appel et, si tel est le cas, (d) quelles sont les modalités de l'appel (cf. remarque *sub* article 10).

A l'article 20, il pourrait s'avérer utile de rappeler que la demande en indemnisation « représentative du préjudice pouvant résulter des servitudes et obligations du classement » est à introduire devant le juge judiciaire.

Les articles 21 à 30 n'appellent pas d'observations.

L'article 31 a pour objet d'instaurer un droit de préemption au profit de l'Etat, sur les immeubles classés comme patrimoine culturel national ou en voie de classement, en vue d'assurer la conservation du patrimoine architectural.

Si, tel que l'exposent les auteurs du projet de loi dans le commentaire des articles, l'atteinte que cette disposition porte au droit de propriété et à la liberté contractuelle peut se justifier par l'intérêt général que présente la conservation d'éléments du patrimoine architectural, il se pose néanmoins la question de savoir si le titulaire d'un droit de préemption conventionnellement instauré avant le début de la procédure de classement, ne devrait pas pouvoir prétendre à indemnisation du dommage résultant du fait qu'il est déchu de son droit.

Il convient encore de noter que le projet de loi ne se prononce pas sur l'incidence de l'existence d'un éventuel droit de préemption légal – tel que par exemple le droit de préemption du locataire ayant occupé les lieux depuis au moins dix-huit ans, prévu en matière de bail commercial par l'article 1762-13 du code civil – sur le droit de préemption de l'Etat.

Les articles 32 à 39 n'appellent pas d'observations.

L'article 40, alinéa 1<sup>er</sup>, est libellé comme suit : « A défaut d'un accord amiable avec le propriétaire pour visiter le bien immeuble classé ou pour assurer l'exécution des travaux de conservation, le ministre

peut, par décision motivée et avec l'accord explicite du président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'immeuble, occuper temporairement le bien immeuble classé comme patrimoine culturel national [...] ».

Il y aurait lieu de préciser les points suivants, à savoir : (a) comment est saisi le président du Tribunal d'arrondissement, (b) si la décision du président du Tribunal d'arrondissement est susceptible d'appel et, si tel est le cas, (c) quelles sont les modalités de l'appel (cf. remarques *sub* articles 10 et 19).

La deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 40 est ambiguë en ce qu'il n'est pas clair si la limitation de l'occupation à vingt-quatre mois s'applique uniquement au cas où l'immeuble est habité ou en toute hypothèse.

Si seul le cas de l'immeuble habité est visé, le terme « *totale* » est à supprimer, dans la mesure où, suivant la première phrase dudit alinéa, seule une occupation partielle d'un immeuble habité est concevable.

Au cas où la limitation de la durée de l'occupation à vingt-quatre mois est censée s'appliquer également aux immeubles non habités, il serait indiqué de séparer les deux phrases de l'actuel alinéa 2 en deux alinéas différents, afin d'éviter toute confusion.

Les articles 41 à 46 n'appellent pas d'observations.

A l'article 47, paragraphe 2, alinéa 1<sup>er</sup>, le terme « les agents du ministre » paraît vague.

L'alinéa 2 du même paragraphe, indique ce qui suit : « En l'absence de consentement écrit et préalable du propriétaire et en cas de risque de destruction ou d'altération du bien culturel concerné, les agents ne peuvent effectuer l'examen que par décision motivée et sur autorisation expresse du président du Tribunal d'arrondissement du lieu du domicile du propriétaire ».

Il importerait de préciser les points suivants, à savoir : (a) si « la décision motivée » émane du président du Tribunal d'arrondissement, des agents ou du ministre, (b) comment est saisi le président du Tribunal d'arrondissement, (c) si la décision du président du Tribunal d'arrondissement est susceptible d'appel et, si tel est le cas, (d) quelles sont les modalités de l'appel (cf. remarques *sub* articles 10, 19 et 40).

A l'article 48, alinéa 2, il serait utile de rappeler que la demande en indemnisation « représentative du préjudice pouvant résulter des obligations du classement » est à introduire devant le juge judiciaire (cf. remarque *sub* article 20).

Les articles 49 et 51 n'appellent pas d'observations.

L'article 52 prévoit que « Les biens culturels classés comme patrimoine culturel national sont imprescriptibles [...] ». Il paraît plus judicieux de dire que « les *droits* sur les biens culturels classés comme patrimoine culturel national sont imprescriptibles ».

Les articles 53 à 61 ne donnent pas lieu à commentaires.

A l'article 62, il serait utile de préciser les points suivants, à savoir : (a) comment est saisi le président du Tribunal d'arrondissement du lieu du domicile du propriétaire, (b) si la décision du président du Tribunal d'arrondissement est susceptible d'appel et, si tel est le cas, (c) quelles sont les modalités de l'appel (cf. remarques *sub* articles 10, 19, 40 et 47).

Les articles 63 à 67 ne donnent pas lieu à commentaires.

L'article 68, paragraphe 1<sup>er</sup>, est libellé comme suit : « Les collections publiques sont imprescriptibles et inaliénables ».

Il serait plus judicieux de dire que « les *droits* sur les collections publiques sont imprescriptibles [...] » (cf. remarque *sub* article 52).

Les articles 69 à 118 n'appellent pas d'observations.

Concernant l'article 119, qui a trait aux dispositions pénales, il convient d'ajouter les termes « alinéa 1 » derrière la mention de l'article 17 du texte du projet de loi et – en ce qui concerne le renvoi au règlement 880/2019 – de remplacer les termes « ainsi qu'aux articles 3, points 1 et 2 » par les termes « ainsi qu'à l'article 3, points 1 et 2 ».

Les articles 120 à 141 ne donnent pas lieu à commentaires.

## AVIS DU PARQUET GENERAL

(28.10.2019)

Le projet de loi a pour objet de fournir un cadre légal au patrimoine culturel dans sa globalité, qu'il soit de nature architecturale, archéologique, mobilière ou immatérielle. Il intègre des dispositions provenant de la législation actuellement en vigueur, qu'il tend à moderniser et à améliorer, ainsi que des règles qui trouvent leur origine dans des textes et conventions internationaux par lesquels l'Etat luxembourgeois est lié.

A priori, le sujet du projet de loi ne relève pas du ressort des autorités judiciaires. Toutefois, le texte contient un certain nombre de dispositions qui prévoient des procédures judiciaires, voire des sanctions pénales, ayant donc vocation à relever de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire ainsi que du parquet.

Le présent avis se limitera essentiellement à analyser les articles qui concernent de manière directe les autorités judiciaires.

Les articles non visés par l'avis n'appellent pas d'observations particulières.

### Article 10 :

Cet article concerne les visites de terrains par des agents du Centre national de recherche archéologique dans le cadre d'une évaluation archéologique ou d'une opération d'archéologie préventive.

En principe, le texte prévoit que de telles visites ne peuvent avoir lieu qu'avec l'accord du propriétaire du terrain en cause.

En l'absence d'un tel accord, qui doit prendre la forme d'un consentement écrit et préalable, et s'il existe un risque de détérioration archéologique, les agents du Centre national de recherche archéologique peuvent effectuer la visite du terrain concerné s'ils disposent d'une « *décision motivée et sur autorisation expresse du président du tribunal d'arrondissement du lieu de situation du terrain* ».

Le texte reste en défaut de préciser l'organe compétent pour prendre la décision quant à la visite des lieux. S'agit-il du Ministre de la Culture ?

De plus, le texte reste muet quant à la procédure de saisine du président du Tribunal d'arrondissement territorialement compétent. Qui doit agir, le Ministre ou les agents du Centre national de recherche archéologique ? Selon quelle procédure ? S'agit-il d'une procédure unilatérale ou bien est-ce que le propriétaire du terrain doit être mis en cause ? Quelle forme doit prendre l'autorisation présidentielle ? Est-il possible de faire appel contre la décision du président du Tribunal ? Quelle est alors la procédure à suivre en instance d'appel ?

Des précisions à cet égard s'imposent.

### Article 15 :

L'article 15 institue une atteinte au droit de propriété en ce qui concerne les biens meubles et immeubles qualifiés de patrimoine archéologique. En effet, il est présumé que ces biens appartiennent à l'Etat.

Cette présomption peut toutefois être contestée devant le juge judiciaire. A défaut d'indications plus précises quant à la procédure et quant à la juridiction à saisir, il faut supposer qu'il s'agit du tribunal d'arrondissement qui doit être saisi selon les règles de la procédure civile. Le texte ne prévoit pas non plus de règles concernant la compétence territoriale.

La présomption ne joue toutefois que pour les biens découverts ou mis à jour sur des terrains « *dont la propriété a été acquise après l'entrée en vigueur de la présente loi* ». Pour les autres biens, donc même pour ceux découverts après l'entrée en vigueur de la loi, mais sur des terrains acquis avant ce moment, ce sont les règles des articles 552 et 716 qui continuent à s'appliquer.

Ceci conduira à un système dualiste en fonction du moment de l'acquisition d'un terrain. Les propriétaires « antérieurs » seront automatiquement propriétaires des biens découverts sur leurs terrains en vertu des règles du Code civil, tandis que les « nouveaux propriétaires » n'auront aucun droit sur les biens archéologiques découverts sur les leurs. Il faut se demander si une telle distinction n'est pas de nature à porter atteinte au principe d'égalité devant la loi institué par l'article 10bis de la Constitution.

Par ailleurs, l'article 15 prévoit que le propriétaire du fonds sur lequel est situé un bien archéologique se voit verser par l'Etat « *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.* » A défaut d'accord amiable entre l'Etat et le propriétaire quant au montant de cette indemnité, il appartient au juge judiciaire de le fixer.

A nouveau, le texte ne contient aucune indication ni quant à la juridiction compétente, ni quant à la procédure à suivre.

De plus, il ne fournit pas le moindre indice quant aux critères que le juge doit appliquer pour déterminer le montant de l'indemnité.

Finalement, la soussignée partage les observations contenues dans l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg pour ce qui est d'une éventuelle atteinte à l'article 16 de la Constitution, en ce que l'indemnité se limite à la gêne occasionnée au propriétaire du terrain du fait de l'accès aux biens archéologiques par les agents du Centre de recherche archéologique.

La référence faite dans le commentaire des articles à l'article 522 du Code du patrimoine français est erronée : il s'agit en réalité de l'article L.541-1 dudit code. Il faut souligner que cet article ne s'applique qu'aux seuls biens archéologiques immobiliers, à l'exclusion des biens meubles.

L'article L.541-3 du même code prévoit qu'en plus de l'indemnité à verser au propriétaire du terrain pour compenser la gêne qui lui a été causée, celui-ci peut avoir droit à une indemnité forfaitaire, sinon à être intéressé financièrement dans l'hypothèse où le bien archéologique découvert donne lieu à une exploitation.

Cette dernière disposition n'a pas été reprise par les auteurs du projet de loi, ce qui amplifie l'étendue de l'atteinte aux droits du propriétaire du terrain par rapport à celle existant en droit français.

#### *Article 17 :*

En vertu de ce texte, le Ministre de la Culture peut faire exécuter des travaux urgents pour assurer la conservation de biens archéologiques qui viennent d'être découverts. Le propriétaire du terrain a droit à une indemnité pour compenser le dommage causé par l'accès des agents du Centre national de recherche archéologique audit bien.

A défaut d'accord entre l'Etat et le propriétaire, c'est le juge judiciaire qui doit en fixer le montant.

Le texte ne contenant pas d'indications plus précises, les mêmes remarques que pour l'article 15 s'imposent.

#### *Article 19 :*

Le deuxième paragraphe de l'article 19 accorde aux agents du Centre national de recherche archéologique le droit de procéder à une visite d'un bien immeuble pour lequel une demande de classement en tant qu'élément immeuble du patrimoine archéologique a été déposée.

A défaut de consentement écrit et préalable du propriétaire de l'immeuble en cause, les agents doivent se munir d'une « *décision motivée* » ainsi que d'une « *autorisation expresse du président du tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'immeuble* ».

La soussignée réitère à cet égard ses observations concernant l'article 10, quant à l'organe compétent pour prendre la décision ainsi que quant à la procédure applicable pour obtenir l'autorisation présidentielle.

#### *Article 20 :*

Le troisième alinéa du paragraphe premier de cet article institue un recours en annulation devant les juridictions administratives dans le chef du propriétaire d'un bien classé comme patrimoine culturel national par arrêté ministériel.

De plus, il accorde à ce même propriétaire le droit de demander « *une indemnisation représentative du préjudice pouvant résulter des servitudes et obligations du classement* ».

Il faut supposer que cette indemnité doit être réclamée devant le juge de droit commun, donc le juge judiciaire. Il serait judicieux d'indiquer un minimum de précisions quant à la procédure applicable (Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'immeuble et procédure civile).

De plus, il serait utile de prévoir des critères qui permettront au juge de fixer le montant de l'indemnité en cause.

*Article 23 :*

Selon le paragraphe (2), les agents de l'Institut national du patrimoine architectural peuvent procéder à la visite d'un bien immobilier dans le cadre de l'élaboration de l'inventaire du patrimoine architectural en cas d'accord écrit et préalable du propriétaire de l'immobilier concerné.

Il se pose dès lors la question de savoir ce qu'il en est en cas de refus ou de silence de la part du propriétaire. Le texte reste muet à cet égard.

Ne serait-il pas utile de prévoir une procédure analogue aux articles 10 et 19 (décision du Ministre et autorisation du président du Tribunal d'arrondissement) ?

*Article 27 :*

Les paragraphes (1) et (2) de cet article sont sanctionnés pénalement au vœu de l'article 119.

Si cela se comprend pour le paragraphe (1), en rendant punissable le fait de procéder à certaines catégories de travaux sur un élément du patrimoine architectural classé patrimoine national sans disposer d'une autorisation ministérielle préalable, l'on ne peut que difficilement cerner quelle infraction pénale est visée par la sanction du paragraphe (2), qui prévoit la procédure de demande d'autorisation.

*Article 31 :*

L'article 31 institue au profit de l'Etat un droit de préemption sur les immeubles classés ou en voie de classement comme patrimoine culturel national dans un but de conservation du patrimoine architectural qui, selon les auteurs du projet de loi, présente un intérêt général.

La soussignée se rallie aux observations figurant dans l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg concernant l'article en cause.

Le paragraphe (4) énumère une série d'exceptions au droit de préemption de l'Etat. Y sont visés, au point 2°, les aliénations entre concubins. Ceci pourrait poser problème, dès lors que la notion de concubin n'est pas un terme juridique. Ainsi, les concubins ne bénéficient, contrairement aux conjoints ou aux partenaires légaux, d'aucune protection juridique spécifique.

Suffit-il dès lors que deux personnes soient déclarées à la même adresse pour être considérées comme concubins ou bien doivent-elles prouver leur concubinage par d'autres éléments ? Si oui, par lesquels ? Est-ce qu'une certaine stabilité du concubinage est exigée ? Si non, n'existe-il pas un risque qu'un acheteur qui souhaite échapper au droit de préemption de l'Etat s'arrange avec le vendeur et se déclare à l'adresse de ce dernier au moment de l'aliénation, afin de pouvoir invoquer l'exception prévue ?

*Article 40 :*

Lorsque le propriétaire est défaillant, l'article 40 du projet de loi institue un droit d'occupation temporaire d'un immobilier classé dans le chef du Ministre de la Culture pour faire procéder à une visite des lieux ou afin d'assurer l'exécution de travaux de conservation.

En cas de désaccord du propriétaire, le Ministre doit prendre une décision motivée en ce sens et demander « *l'accord explicite* » du président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'immobilier.

A nouveau, comme indiqué à propos des articles 10 et 19, il manque toute indication quant au mode de saisine, quant à la procédure applicable et quant aux éventuelles voies de recours.

Une telle occupation temporaire peut durer jusqu'à deux ans et cela même si l'immobilier en cause est habité. Même si dans ce dernier cas l'occupation n'est que partielle, afin d'assurer à l'habitant, selon le commentaire de l'article, « *un minimum d'espace pour vivre* », cette notion est néanmoins très vague. Comment faut-il imaginer ce minimum d'espace ? Qui décide si le minimum laissé à l'habitant est suffisant et selon quels critères ? Ne faudrait-il pas prévoir le droit à une indemnité dans le chef, par exemple, d'un locataire qui voit son espace de vie limité pendant une durée de deux ans et auquel on ne saurait reprocher le refus de son bailleur, propriétaire de l'immobilier, de faire procéder aux travaux nécessaires ?

*Article 47 :*

Cet article concerne la procédure de classement d'un bien mobilier en tant que patrimoine culturel mobilier.

Quant au paragraphe (2), alinéa 2, la soussignée réitère ses observations concernant l'article 40 (défaut de précision de la procédure en autorisation présidentielle).

Le paragraphe (3) alinéa 3 dispose que les « *avis et observations doivent être produits dans un délai de trois mois (...)* ». Or, ni le texte de l'article 47, ni les articles précédents ne précisent de quels avis il s'agit.

Si l'on se réfère au commentaire de l'article, on peut y lire que « *la commission doit toujours être demandée en son avis sauf si la procédure a été déclenchée par elle-même auquel cas l'avis de la commission est supposé relever de sa demande* ».

Cette consultation obligatoire devrait figurer dans le texte-même de la loi et non seulement dans le commentaire des articles.

*Article 48 :*

A l'instar de l'article 20, l'article 48 prévoit un recours en annulation devant le tribunal administratif contre une décision de classement d'un bien comme patrimoine culturel national, ainsi qu'un droit à une indemnisation du chef du préjudice pouvant résulter des obligations découlant de la décision de classement.

Aucune indication n'est fournie ni quant à la juridiction compétente, ni quant à la procédure applicable, ni quant au mode de fixation de l'indemnité.

Il serait souhaitable que le texte contienne des indications à ce sujet.

*Article 52 :*

La soussignée se rallie à l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg en ce qu'il paraît juridiquement plus cohérent de dire que sont *les droits* sur les biens culturels classés comme patrimoine culturel national qui sont imprescriptibles, plutôt que les biens eux-mêmes.

*Article 62 :*

Le mécanisme de protection des biens culturels mobiliers mis en place par l'article 62 est similaire à ceux institués par les articles 10, 19 et 40.

Les mêmes remarques que pour ces articles s'imposent par conséquent (mode de saisine du président du tribunal d'arrondissement, procédure, voies de recours).

De plus, le projet de loi ne précise pas ce qui advient au bien culturel une fois que les mesures conservatoires utiles ont été prises. Dans quelles conditions et dans quels délais le propriétaire du bien en retrouve-t-il la possession ?

Dans le commentaire de l'article, on peut lire que l'Etat peut apprivoiser le bien et se substituer à son propriétaire. Cela fait penser à un mécanisme d'expropriation.

Aucun délai maximal n'est indiqué après lequel le bien devrait être restitué à son propriétaire.

Etant donné qu'il s'agit d'une atteinte au droit de propriété, des précisions à cet égard sont souhaitables.

*Article 66 :*

L'article 66 concerne la cession d'un bien culturel et prévoit que celui qui procède à la cession ne peut ce faire que s'il peut présumer que le bien n'a pas été illégalement soustrait à son propriétaire, qu'il n'a pas été introduit ou importé illégalement, qu'il n'est pas issu de fouilles illégales et qu'il n'a pas été exporté illicitement du territoire d'un Etat en vertu des dispositions applicables dans l'Etat de provenance de ce bien.

Cette présomption doit se faire « *au vu de toutes les circonstances* ».

Le commentaire de l'article mentionne une série d'éléments à prendre en compte afin d'apprécier si le cédant a fait preuve de la diligence requise.

L'article 66 est sanctionné pénalement par l'article 119 du projet de loi.

La soussignée se demande si le texte-même de l'article 66, en faisant abstraction du commentaire de l'article, est suffisamment précis pour pouvoir valoir qualification pénale.

De plus, il n'est pas clair si c'est seulement le cédant qui encourt l'éventuelle sanction pénale ou bien également l'acheteur du bien culturel, qui n'a pas veillé lors de l'achat à tous ces éléments indiqués dans le commentaire de l'article.

*Article 68 :*

La soussignée se rallie aux observations du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg en ce que sont plutôt *les droits* sur les collections publiques qui sont imprescriptibles et non les collections elles-mêmes.

*Article 72 :*

Selon cet article, une autorisation de sortie temporaire du territoire luxembourgeois peut être demandée pour un bien culturel classé patrimoine culturel national, mais uniquement à certaines fins énumérées de manière limitative.

Le commentaire de l'article ajoute qu'une telle sortie temporaire n'est pas possible pour un trésor national.

Or, une telle distinction ne se dégage pas du texte-même du projet de loi. Il faudrait dès lors le préciser.

*Article 105 :*

L'article 105 porte sur les effets de la garantie de restitution fournie par l'Etat dans le cadre des contrats de prêt à usage de biens culturels en provenance de l'étranger et prêtés à des fins d'exposition, d'expertise, de recherche ou de restauration sur le territoire luxembourgeois.

Ainsi, il est prévu que pendant toute la durée de la garantie de restitution, qui ne peut être ni retirée, ni annulée, les actions en justice de tiers à l'égard des biens culturels en cause sont irrecevables.

Le commentaire de l'article 105 ne contient aucune indication quant à la raison d'une telle atteinte au droit d'action des tiers, voire même du propriétaire des biens concernés.

Il est dès lors difficile de saisir le nécessité de cette règle exorbitante, défendant à quiconque de faire valoir en justice des droits, le cas échéant légitimes, sur un bien culturel prêté.

*Article 119 :*

Cet article renvoie à une série de dispositions du projet de loi pour les sanctionner pénalement.

Concernant l'article 17, il serait utile de préciser qu'il s'agit de l'article 17 alinéa 1<sup>er</sup> qui est sanctionné.

Par ailleurs, le renvoi aux articles 3 points 1 et 2 (*à l'article 3 points 1 et 2 ?*) du « règlement 880/2019 » devrait être formulé de manière plus complète et mentionner qu'il s'agit du règlement (UE) n°880/2019 du Conseil et du Parlement du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels.

La tentative de chacune des infractions pénales prévues par le projet de loi est incriminée. Pour certains cas de figure, il est toutefois difficilement concevable en quoi consisterait une telle infraction.

A titre d'exemple, l'article 13 du projet de loi prévoit que toute publicité ou notice d'utilisation concernant les détecteurs de métaux doit renvoyer à l'article précédent, soumettant l'usage de ces détecteurs à autorisation ministérielle, ainsi qu'aux sanctions pénales encourues. L'infraction pénale consiste donc, notamment, à faire de la publicité pour un détecteur de métaux sans indiquer qu'il faut disposer d'une autorisation ministérielle pour l'usage de l'appareil. Or, quelle serait la tentative d'une telle infraction ? Quelle forme devrait prendre le commencement d'exécution, élément matériel de la tentative ? Soit la publicité contient les informations requises par la loi, soit elle ne les contient pas. Une tentative n'est guère concevable.

*Article 123*

L'article 123 du projet de loi renvoie aux articles 130-1 à 132-1 du Code de procédure pénale ainsi qu'au livre 1<sup>er</sup> du Code pénal.

Le renvoi aux articles 130-1 et 132 du Code de procédure pénale semble partiellement erroné, étant donné que ces dispositions concernent les crimes, alors que le projet de loi ne prévoit que des peines correctionnelles.

De toute façon, il se pose la question de savoir si ce renvoi est nécessaire, voire même utile. Etant donné que le projet de loi érige certaines dispositions en infractions pénales, il va de soi que les règles

procédurales du Code de procédure pénale sont applicables. Le renvoi spécifique à certaines de ces règles n'apporte aucune plus-value

Dans le même ordre d'idées, le renvoi au livre 1<sup>er</sup> du Code pénal, qui est d'application générale, n'est pas nécessaire.

*Pour le Procureur général d'Etat*  
Simone FLAMMANG  
*premier avocat général*