



Commission de la Culture

Procès-verbal de la réunion du 01 octobre 2020

Réunion mixte – (présence physique et par visioconférence)

Ordre du jour :

- 7473 Projet de loi relatif au patrimoine culturel
- Rapporteur : Madame Djuna Bernard

- Continuation des travaux

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Marc Baum, M. François Benoy, Mme Djuna Bernard, M. Fernand Kartheiser, M. Pim Knaff, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, M. Claude Wiseler

Mme Martine Hansen remplaçant Mme Viviane Reding
M. Gilles Roth remplaçant M. Marc Spautz

Mme Sam Tanson, Ministre de la Culture

M. Jo Kox, Mme Beryl Bruck, Mme Anne Kontz-Hoffmann, du Ministère de la Culture

M. Foni Le Brun-Ricalens, Mme Heike Pösche, du Centre national de recherche archéologique

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Présents par
visioconférence
: Mme Semiray Ahmedova, M. André Bauler, Mme Octavie Modert, Mme Lydia Mutsch

Excusés : Mme Viviane Reding, M. Marc Spautz

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : Mme Djuna Bernard, Présidente de la Commission

*

Il est proposé de reprendre l'examen des articles à l'endroit de l'article 6.

Article 6

Selon le Conseil d'Etat, l'alinéa 1^{er} vise uniquement « les délais contractuels dans le cadre de la livraison de l'ouvrage à construire sur le terrain », alors que les opérations d'archéologie préventive peuvent également être prescrites dans le cas de travaux de démolition ou de déblai (pour autant qu'elles sont soumises à autorisation de construire ou de démolir). Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur le sort des délais contractuels dans ces cas et estime qu'ils devraient également être couverts par la disposition sous examen.

Le Conseil d'État lit l'alinéa 2 en ce sens que si le maître d'ouvrage n'est pas d'accord avec une prolongation du délai, qui doit être déterminée d'un commun accord, le terrain bénéficie d'une levée de contrainte après les six mois y indiqués.

Par ailleurs, se pose, par rapport à l'alinéa 2, la question du point de départ du délai des six, voire des douze mois prévus pour l'opération d'archéologie préventive. L'opération d'archéologie préventive débute-t-elle au moment de la prescription par le ministre de celle-ci ou, seulement, au moment du début effectif de l'opération ? Dans cette deuxième hypothèse, il y aurait lieu de prévoir un délai limite pour le début des travaux afin de protéger les droits des personnes concernées.

En outre, l'alinéa 2 ne prévoit pas une levée de contrainte archéologique dans l'hypothèse où l'opération d'archéologie préventive serait terminée avant le délai des six, voire des douze mois. Le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi sous avis de prévoir que la levée de contrainte archéologique est accordée par le ministre dès l'achèvement de l'opération.

En réponse à ces observations, il est proposé d'amender l'article 6 comme suit :

« Art. 6. En cas de prescription d'opérations d'archéologie préventive, les délais contractuels dans le cadre **de travaux de construction, de démolition ou de déblai soumis à autorisation de construire ou de démolir de la livraison de l'ouvrage à construire** sur le terrain concerné sont suspendus à partir de la réception par le maître d'ouvrage de la prescription ministérielle et pendant toute la durée de réalisation des opérations d'archéologie préventive. Il en est de même des délais contenus dans les autorisations individuelles délivrées pour le terrain concerné.

La durée de réalisation d'une opération d'archéologie préventive ne peut excéder six mois, hormis les congés collectifs d'hiver et d'été, à compter de la date de début de l'opération d'archéologie préventive. **Dans des cas extraordinaires, Cette durée délai peut être prolongée** d'un commun accord entre le Centre national de recherche archéologique et le maître d'ouvrage et ce au regard des résultats scientifiques des opérations d'archéologie préventive ou d'autres données scientifiques existantes, **sans pour autant dépasser douze mois.**

En cas de découverte exceptionnelle d'éléments faisant partie du patrimoine archéologique pendant une opération de fouilles archéologiques, sur avis de la commission du patrimoine culturel instituée à l'article 108, ci-après « commission », le ministre peut prolonger la durée de réalisation de l'opération des fouilles archéologiques sans pour autant faire dépasser la durée totale de l'opération de fouilles archéologiques de cinq ans. Par découverte exceptionnelle d'éléments faisant partie du patrimoine archéologique il y a lieu d'entendre des éléments archéologiques qui :

- soit représentent des vestiges exceptionnellement bien conservés ;
- soit révèlent d'un caractère de rareté par rapport à la fréquence de découverte de ce genre d'éléments faisant partie du patrimoine archéologique ;
- soit sont d'une complexité inhabituelle ou d'une abondance extraordinairement nombreuse ;
- soit sont extraordinairement difficile à fouiller et documenter lors d'une fouille archéologique et nécessitent la mise en place de moyens techniques spéciaux.

Le propriétaire du terrain sur lequel la découverte exceptionnelle d'éléments faisant partie du patrimoine archéologique est effectuée a droit au paiement d'une indemnité destinée à compenser le dommage qui peut lui être occasionné par le retard dans les travaux causé par la décision du ministre de prolonger la durée de réalisation des opérations de fouilles archéologiques. La demande d'indemnité doit être adressée au ministre. A défaut d'accord sur le montant de l'indemnité, celle-ci est fixée par les tribunaux de l'ordre judiciaire. Le droit de demander une indemnisation représentative du préjudice devant les tribunaux de l'ordre judiciaire se prescrit cinq ans après l'achèvement des opérations de fouilles archéologiques correspondant à la date du rapport final de fouilles.

Dès l'achèvement des opérations d'archéologie préventive ~~A l'expiration des six respectivement douze mois précités~~, le terrain bénéficie d'une levée de contrainte archéologique pour le projet en question. »

Commentaire

L'amendement a pour objet d'étendre la suspension des délais contractuels également aux travaux de démolition et de déblais.

Concernant le point de départ d'une opération archéologique, qui selon le Conseil d'Etat devrait être précisé : il s'agit du début de l'opération d'archéologie préventive. Cette date est à convenir entre le maître d'ouvrage et l'opérateur archéologique. Le maître d'ouvrage choisit la date de début de l'opération archéologique en fonction du déroulement de son projet d'aménagement, de l'octroi d'autres autorisations (notamment du Ministère de l'Environnement) et de la propriété des terrains. Souvent, la demande d'évaluation archéologique se fait à un moment très précoce pour permettre une bonne planification de toute intervention sur le terrain et les aménageurs sont encouragés à soumettre leur projet au plus tôt possible pour éviter d'éventuels retards.

D'ailleurs, les aménageurs du secteur public sont sous certaines conditions liés aux délais des marchés publics.

Imposer au maître d'ouvrage des délais pour le début de l'opération d'archéologie préventive comme suggéré par le Conseil d'Etat reviendrait donc à mettre de la pression sur l'aménageur, sans que cela ait un avantage pour la recherche scientifique ou pour l'Etat ou la communauté en général.

Un délai qui peut être considéré comme raisonnable, comme demandé par l'article 2, point 12, pour toute opération d'archéologie préventive devrait l'être dans les deux sens : envers le maître d'ouvrage, afin d'éviter des retards dans la réalisation de son projet, mais aussi vis-à-vis des archéologues, qui ont besoin de certaines conditions et du temps nécessaire pour pouvoir documenter les vestiges/structures archéologiques avant leur destruction.

Même si la plupart des fouilles archéologiques pourra être réalisée dans un délai de 6 à 12 mois, il est impératif de ne pas exclure, dans l'absolu, la possibilité que certaines rares opérations de fouilles préventives puissent prendre plus de temps. Par exemple les fouilles préventives actuelles dans le vicus de Mamer programmées pour 5 ans (Lotissement Mameranus), ainsi que de la villa de Schieren, qui ont livré des fresques d'époque gallo-

romaine extraordinaires, durent depuis 2013, respectivement depuis 2007. Si elles avaient dû être abandonnées une année après, ce patrimoine culturel serait voué à être irrémédiablement détruit.

Les deux types de sites archéologiques qui seront le plus concernés par des fouilles archéologiques de longue durée sont les sites archéologiques d'importance nationale, voire européenne, qui demandent une fouille extensive et minutieuse.

Afin d'éviter la destruction partielle non-documentée d'un site archéologique par l'établissement d'une levée de contrainte et afin de ne pas obliger les archéologues à abandonner une fouille archéologique en plein milieu du travail à cause de l'échéance du délai, impliquant la destruction non documentée d'éléments du patrimoine archéologique, qui peuvent éventuellement être dignes de classement, il est proposé d'amender le texte afin de prévoir la possibilité pour le maître d'ouvrage et le CNRA de prolonger la durée d'une opération d'archéologie préventive (en pratique il s'agit surtout de fouilles) d'un commun accord entre parties et sans prévoir de limites dans le temps. En effet, la durée d'un retard dans l'accomplissement d'une opération de fouilles est, sauf cas exceptionnel, connue avant le début des fouilles : par expérience, les archéologues sont capables d'estimer le temps à consacrer à une fouille archéologique. C'est pourquoi les pratiques expérimentées cette dernière décennie proposent d'établir une convention entre l'aménageur et le CNRA avant le début de l'opération archéologique, en laissant de la flexibilité de prolongation en cas de découverte exceptionnelle. La transparence est ainsi de mise entre toutes les parties.

Lorsqu'il n'est pas possible pour les parties de se mettre d'accord sur un délai pour les opérations de fouille, mais qu'on est en présence d'un site archéologique avéré d'importance nationale ou européenne il est proposé de prévoir la possibilité de demander au ministre de prolonger la durée des fouilles pour une durée ne pouvant faire dépasser la durée totale des fouilles de cinq ans. Cette décision du ministre devra être prise sur avis de la commission du patrimoine culturel instituée à l'article 108.

Par ailleurs, il est proposé de compléter l'article par la définition de « découverte exceptionnelle » en précisant les critères.

Echange de vues

- Etant donné que le terme de « découverte exceptionnelle » figure uniquement dans l'article 6, il n'y a pas lieu de le définir à l'article 2.
- Les critères énoncés pour caractériser les découvertes exceptionnelles sont alternatifs.
- Quant à la durée totale de 5 ans, la pratique montre qu'en général la durée maximale se situe aux alentours des 2 ans, exception faite pour un projet sis à Mamer.
- Il est proposé d'apporter les modifications suivantes :
 - o préciser en première phrase de l'alinéa 2 que : « **Le début d'une opération d'archéologie préventive sur le terrain est déterminée par le maître d'ouvrage et l'opérateur archéologique** »;
 - o prévoir l'hypothèse où il n'y aurait pas de commun accord sur la prolongation de la durée de réalisation d'une opération d'archéologie préventive dans le cas d'une découverte exceptionnelle
 - o prévoir, dans un nouvel alinéa, la possibilité pour le propriétaire du terrain de se faire indemniser pour le dommage causé par le retard supplémentaire grâce au déclenchement de la « découverte exceptionnelle » des travaux, même si l'article 17 s'applique.
- La brochure « Guide de l'Aménageur », édité par le CNRA (et distribué aux membres de la Commission) vise à informer les aménageurs et propriétaires de terrains sur les démarches et les procédures de l'archéologie préventive.
- Les sondages de diagnostic sont généralement réalisés sous forme de tranchées à l'aide d'une pelle mécanique. Dans certaines zones, il peut être fait appel à des prospections géophysiques. La possibilité de recourir à cette méthode dépend de la

nature de vestiges, de la géologie, de la nature du sol, ainsi que de la superficie et couverture du terrain, d'ailleurs cette technique ne permet pas de détecter des sites enfouis en profondeur (+/- 40 à 50 cm) et ne peut donc être employée que sur un nombre restreint de terrain, alors que les sondages archéologiques de diagnostic peuvent être réalisés sur tout type de terrain, livrent des résultats plus fiables et s'avèrent moins onéreux.

La Commission approuve les modifications proposées.

Article 7

Le Conseil d'Etat note que l'article sous examen doit être précisé. En effet, il n'est pas clair s'il vise l'État et les communes en tant que propriétaires de terrains qui pourront faire les demandes visées pour leurs propres terrains, ou si, au contraire, ils pourront faire des demandes pour des terrains appartenant à autrui, en tant qu'autorité publique. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen, en raison de cette imprécision, source d'insécurité juridique. Si est visée la situation dans laquelle un propriétaire fait une telle demande pour son propre terrain, il y a lieu de le préciser.

En réponse à ces observations, il est proposé d'amender l'article 7 comme suit :

« **Art. 7.** A défaut de travaux de construction, de démolition ou de déblais précis, des opérations de diagnostic archéologique peuvent être effectuées à la demande de l'État, **et** des communes, **en tant que propriétaires de terrain**, ou de tout autre propriétaire de terrain. »

Commentaire

Cet amendement a pour objet de préciser que seuls les propriétaires de terrain peuvent demander les opérations de diagnostic archéologique en dehors de tout projet précis sur leur terrain.

La Commission approuve les modifications proposées.

Echange de vues

- Dès sa création en 2011, le CNRA s'est doté d'un service dédié au suivi archéologique de l'aménagement du territoire, poste qui a été pourvu dès 2013 et est en fonctionnement systématique depuis 2015. En 2019, ce service a traité 900 dossiers pour évaluation. En règle générale, le demandeur a une réponse dans un délai maximum de 1 à 2 semaines. Vraisemblablement, le nombre de demandes augmentera considérablement avec l'adoption de la loi en projet. Le CNRA estime une augmentation des dossiers d'aménagement à 1500-2000 projets par an, ce qui est gérable si le service du suivi archéologique de l'aménagement du territoire se voit doté de 2 postes supplémentaires, les procédures et instruments, de gestion administrative et scientifique étant déjà mis en place, éprouvés et efficaces.

Article 8

À l'article 8, le Conseil d'État note que les auteurs retiennent la notion de « cahier des charges ». Par ailleurs, à l'article 9, il est prévu que des opérations d'archéologie préventive et programmée pourraient être exécutées par un opérateur autre que le CNRA.

Le Conseil d'État tient à souligner qu'au vu de ces dispositions, il n'est pas à exclure que la législation relative aux marchés publics soit applicable. Dans ce cas, le fait de prévoir une procédure d'agrément pourrait être interprété comme une restriction non justifiée de l'accès au marché public en question. Le Conseil d'État se doit dès lors de rappeler que les auteurs devront s'assurer de la compatibilité de la mise en œuvre de ces dispositions avec la législation applicable en la matière.

En réponse à ces observations, il est proposé d'amender l'article 8 comme suit :

« Art. 8. Le ministre établit un cahier des charges sur les procédures scientifiques et techniques à respecter pour toutes les opérations d'archéologie préventive et programmée.

Le cahier des charges contient :

- le type d'opération d'archéologie préventive ou programmée ;
- les objectifs scientifiques de l'opération d'archéologie préventive ou programmée ;
- les moyens techniques à mettre en place par l'opérateur archéologique ;
- la composition indicative de l'équipe ainsi que de la qualification et de l'expérience professionnelle requise pour le personnel ;
- les principes méthodologiques et techniques à mettre en place par l'opérateur archéologique ;
- la durée minimale de l'opération d'archéologie préventive ou programmée en jours de travail par personne ;
- le cas échéant, des prescriptions spécifiques pour le projet en question. »

Commentaire

L'amendement de l'article 8 a pour objet de limiter le cahier des charges aux opérations d'archéologie préventive, à l'exclusion des opérations d'archéologie programmée. En effet, l'archéologie programmée fait partie de programmes de recherche sous la responsabilité scientifique du CNRA en collaboration avec d'autres instituts culturels (e.a. universités). Il n'y a donc pas de mise en concurrence dans le domaine de l'archéologie programmée.

Pour ce qui concerne la compatibilité de l'article à la législation relative aux marchés publics , pour le cas où le maître d'ouvrage est une personne publique, il y a lieu de relever que les articles 8 et 9 n'apportent pas de restriction à la concurrence des opérateurs archéologiques qui remplissent les conditions claires et non équivoques énumérées dans le cahier des charges et nécessaires à l'obtention de l'agrément (toutes ces conditions pouvant faire partie intégrante de la soumission), le marché en soi pouvant toujours être accordé à condition pour l'entreprise de demander et d'obtenir l'agrément par la suite.

La Commission approuve les modifications proposées.

Echange de vues

- En réponse à Mme Octavie Modert, il est précisé que la législation relative aux marchés publics, avec les seuils définis, s'applique d'office si le maître d'ouvrage est une personne publique, sans qu'il soit nécessaire de le mentionner dans le libellé de l'article 8. De plus, toute entreprise qui réunit les compétences et qui remplit les conditions peut avoir l'agrément.

- En réponse à M. Marc Baum sur les opérateurs archéologiques privés, il est précisé qu'il existe d'ores et déjà 3 opérateurs luxembourgeois qui pratiquent régulièrement des sondages de diagnostic. Par ailleurs, le CNRA est en contact avec d'autres sociétés luxembourgeoises qui souhaitent devenir opérateur archéologique. Pour la prospection géophysique, il n'existe actuellement pas d'opérateur au Luxembourg étant donné que le nombre d'opérations de géophysique est annuellement restreint (4 en 2020, 1 en 2019, 2 en 2018). Le marché actuel et le coût d'investissement logistique en appareils et en personnel qualifié ne justifie pas la création d'un opérateur en géophysique au Luxembourg.
- Le prix lié à l'archéologie préventive dépend de la superficie du terrain. En règle générale, il se situe autour des 2.000 à 3.000 euros par hectare (= 10 000 m²) pour un grand terrain, auquel s'ajoutent les frais fixes (frais de transport de la pelle mécanique).

*

La prochaine réunion aura lieu le lundi 5 octobre 2020, soit en présentiel de 9h à 10h30, si la plage horaire est disponible, soit par visioconférence – à confirmer.

Luxembourg, le 1^{er} octobre 2020

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

La Présidente de la Commission de la Culture,
Djuna Bernard