



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2020-2021

CC/CE

P.V. CULT 03

Commission de la Culture

Procès-verbal de la réunion du 21 octobre 2020

Ordre du jour :

1. 7473 Projet de loi relatif au patrimoine culturel
- Rapporteur : Madame Djuna Bernard

- Continuation des travaux
2. Divers

*

Présents : Mme Semiray Ahmedova, Mme Simone Asselborn-Bintz, M. André Bauler, M. François Benoy, Mme Djuna Bernard, M. Fred Keup, M. Pim Knaff, M. Georges Mischo, Mme Octavie Modert, Mme Viviane Reding

M. Claude Haagen remplaçant Mme Lydia Mutsch

Mme Sam Tanson, Ministre de la Culture

Mme Beryl Bruck, du Ministère de la Culture

M. Patrick Sanavia, Mme Christina Mayer, du Service des Sites et Monuments nationaux

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum, Mme Lydia Mutsch, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : Mme Djuna Bernard, Présidente de la Commission

*

1. 7473 **Projet de loi relatif au patrimoine culturel**

Il est proposé de reprendre l'examen des articles à l'endroit de l'article 32

Article 32

Le Conseil d'Etat note que l'article sous revue autorise le Gouvernement à poursuivre, au nom de l'État, l'expropriation pour cause d'utilité publique d'un immeuble classé comme patrimoine culturel national ou en voie de classement, tout en se conformant aux prescriptions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le Conseil d'État peut marquer son accord à cette disposition qui ne fait que largement reprendre l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 1983.

Par conséquent, aucune modification n'est proposée.

Article 33

Le Conseil d'État estime que l'alinéa 1^{er} sous examen ne saurait établir une priorité absolue, dans tous les cas, aux effets du classement au détriment des servitudes légales qui pourraient grever les biens immeubles concernés. Dans certains cas, dont notamment les servitudes légales en matière de sécurité, celles-ci doivent, de l'avis du Conseil d'État, primer. La disposition, telle qu'elle est formulée, est trop vague, et dès lors source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis.

À l'alinéa 2 de l'article 33, le Conseil d'État s'interroge sur le sort des servitudes conventionnelles établies avant l'entrée en vigueur de la loi en projet.

À la lecture de l'alinéa 3, le Conseil d'État doute que la formulation telle que proposée puisse permettre d'atteindre les buts poursuivis par les auteurs du projet de loi.

En réponse à ces observations, il est proposé d'amender l'article 33 comme suit :

« Art. 33. A l'exception des servitudes légales en matière de sécurité, Les servitudes légales pesant grevant sur un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national ne lui sont pas applicables si elles entraînent des mesures contraires aux effets du classement.

A moins qu'elle n'ait été établie avant l'entrée en vigueur de la présente loi, Aucune servitude conventionnelle sur un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national ne peut être établie sans l'autorisation du ministre qui doit être annexée à la convention.

Nul ne peut acquérir, par voie de prescription acquisitive telle que prévue par les articles 2219 et suivants du Code civil, de droit sur un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national. »

Commentaire

Suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat à l'égard de cet article, il est proposé à l'alinéa 1^{er} d'excepter les servitudes légales en matière de sécurité.

A l'alinéa 2, il est proposé d'excepter de l'autorisation ministérielle les servitudes conventionnelles établies avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

L'alinéa 3 est précisé en faisant référence aux articles respectifs du Code Civil.

Echange de vues

En réponse à Mme Octavie Modert, il est précisé qu'il n'a pas semblé opportun aux auteurs du projet de loi d'exclure d'autres servitudes, telles qu'elles figurent aux articles 649 et s. du Code civil, en plus des servitudes légales en matière de sécurité.

Article 34

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Mme la Ministre rappelle que, selon l'article 34, le bien immeuble classé peut se voir apposer un signe l'identifiant comme immeuble protégé si le propriétaire est d'accord, afin de souligner son caractère remarquable et son intérêt public et de le distinguer par rapport aux biens immeubles ne faisant pas partie du patrimoine architectural.

En réponse à Mme Octavie Modert, il est précisé que, même si elle n'a pas de valeur normative, il a semblé important de prévoir cette disposition dans le texte de loi.

Articles 35 à 37

À l'instar de son observation relative à l'article 27, le Conseil d'État se doit de relever que le régime de subventions prévu aux articles 35 à 37 de la loi en projet, relève de matières réservées à la loi par les articles 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à la charge du Trésor) de la Constitution. Au regard de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, le cadrage normatif essentiel doit figurer au niveau de la loi, ce qui, en l'espèce, n'est pas le cas, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer de manière formelle à l'article 35, alinéa 2.

L'article 36, quant à lui, omet de préciser que les prescriptions émanent du ministre. Il y a lieu de redresser l'article en ce sens. Par ailleurs, le pouvoir du ministre n'est pas suffisamment encadré, de sorte qu'il laisse trop de place à une application potentiellement arbitraire de la disposition sous examen. Il en va de même de la possibilité de réduire ou de supprimer les subventions visées. Au vu du manque de précision à l'article 36, ce pouvoir de réduction ou de suppression n'est pas non plus suffisamment encadré, de sorte qu'il risque de mener à une application arbitraire.

Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement aux articles 36 et 37, articles qui devront être précisés afin d'encadrer, d'une part, le pouvoir du ministre d'assortir de prescriptions l'attribution de subventions et, d'autre part, son pouvoir de réduire, voire de supprimer, les subventions en question.

Article 35

En réponse à ces observations, il est proposé d'amender l'article 35 comme suit :

« Art. 35. Le propriétaire d'un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national peut bénéficier pour les travaux autorisés de subventions de la part de l'Etat.

Un règlement grand ducal détermine les conditions de l'allocation des subventions pour les travaux autorisés ainsi que le mode de calcul de leur montant.

(1) Des subventions peuvent être allouées aux communes, aux syndicats de communes, aux associations et à toute autre personne morale ou physique 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.

On entend par mesure de protection nationale, le classement d'un immeuble comme patrimoine culturel national ou l'intégration d'un immeuble dans un secteur protégé d'intérêt national d'après les procédures définies par la présente loi.

On entend par mesure de protection communale le fait de faire figurer un immeuble en tant que bâtiment à conserver dans un secteur protégé d'intérêt communal par le plan d'aménagement général d'une commune, ceci en vertu des dispositions de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain et de ses règlements grand-ducaux d'exécution.

(2) Les travaux doivent contribuer à la conservation ou à la restauration de l'aspect original de l'immeuble. Sont éligibles des travaux de façade, de toiture, de ferblanterie, de gros œuvre, de serrurerie, l'installation de fenêtres, la restauration ou le renouvellement de portes ainsi que divers travaux notamment à l'intérieur de l'immeuble et ayant comme but la sauvegarde de la substance historique. Peuvent encore être subsidiés des analyses scientifiques ainsi que des travaux d'architecte et d'ingénieur en vue d'une telle conservation ou restauration.

(3) Les travaux éligibles peuvent être subventionnés comme suit:

- jusqu'à 25% des frais encourus lorsqu'il s'agit d'un immeuble protégé au niveau communal, non classé patrimoine culturel national, ou intégré dans un secteur protégé d'intérêt national ;

- jusqu'à 50% des frais encourus lorsqu'il s'agit d'un immeuble classé patrimoine culturel national ;

- au-delà de 50% des frais encourus lorsqu'il s'agit d'un immeuble classé patrimoine culturel national et au vu d'un avis de la commission pour le patrimoine culturel.

(4) La demande de subvention est introduite par le requérant, avant le début des travaux, auprès de l'Institut national pour le patrimoine architectural, moyennant un formulaire remis par cet institut. Sont à joindre à la demande des photos représentatives de tous les côtés de l'immeuble à restaurer. En fonction des travaux envisagés, des plans du projet sont encore à joindre.

Au cas où le bâtiment ne bénéficie pas d'une mesure de protection nationale, le requérant doit produire un certificat de la commune qui prouve la mesure de protection communale de l'immeuble sur lequel des travaux sont envisagés.

Suite à l'instruction de la demande par l'Institut national pour le patrimoine architectural, la visite des lieux et l'examen de devis à introduire par le requérant, le ministre peut adresser au requérant, sur avis de l'Institut national pour le patrimoine architectural et le cas échéant de la commission pour le patrimoine culturel, une promesse de subvention. Les immeubles ayant été recensés dans l'inventaire scientifique peuvent bénéficier d'une promesse de subvention.

Cette promesse indique les travaux à subventionner ainsi que le pourcentage ou le forfait que présente la subvention en relation avec les frais à encourir. »

Commentaire

Suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il est proposé de supprimer les articles 35 à 37 et de proposer un cadre légal pour l'attribution de subventions pour travaux autorisés sur

immeubles protégés. Ce cadre précise, d'une part, le pouvoir du ministre d'assortir de prescriptions l'attribution de subventions et, d'autre part, son pouvoir de réduire, voire de supprimer, les subventions en question et reprend à droit constant le règlement grand-ducal du 19 décembre 2014 concernant l'allocation de subventions pour des travaux de restauration d'immeubles actuellement en vigueur en la matière.

En effet, sont précisés dans les articles 35 à 37 les bénéficiaires des subventions, les critères des travaux qui sont éligibles pour obtention d'une subvention ainsi que le taux auquel peut correspondre le montant de la subvention. Finalement, la procédure de demande et d'attribution de subventions est indiquée.

Echange de vues

Selon les responsables du SSMN, actuellement les immeubles classés patrimoine culturel national représentent 55% des subventions, les immeubles protégés au niveau communal représentent les 45% restants. En 2019, le SSMN a accordé 334 nouvelles promesses de subvention et a effectué 930 visites sur le terrain. Actuellement, 640 dossiers sont ouverts et 562 promesses sont engagées, cela pour un montant total de presque 13 millions d'euros destinés à être payés sur 2 à 3 ans. Il est souligné que seuls les immeubles bénéficiant d'une protection, communale et/ou nationale, peuvent être subventionnés.

Suite à une intervention de Mme Octavie Modert, il est proposé de préciser au paragraphe 4 « La demande de subvention est introduite par le requérant, **avant le début des** travaux (...) »

Il est précisé que la promesse n'indique pas de montant, mais un forfait ou un pourcentage représenté par la subvention. Le montant est déterminé sur présentation des frais réellement déboursés.

Article 36

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé d'amender l'article 36 comme suit :

Art. 36. L'attribution de subventions peut être assortie de prescriptions.

- (1) **Les travaux à subventionner sont suivis par l'Institut national pour le patrimoine architectural et ses observations doivent être respectées par le maître d'ouvrage au cours des travaux. Faute de ce faire, et sur le vu d'un constat dûment établi par l'Institut national pour le patrimoine architectural et à adresser au ministre, la promesse de subvention peut être totalement ou partiellement annulée.**
- (2) **Sur avis de l'Institut national pour le patrimoine architectural, le montant de la subvention est fixé par le ministre après la réalisation des travaux de restauration, sur présentation par le demandeur d'un formulaire et des factures acquittées relatives aux travaux.**

Commentaire

Le présent article clarifie que la promesse de subvention peut être modifiée si les observations de l'Institut national du patrimoine architectural ne sont pas respectées, et ce suite à un constat dûment établi, de sorte qu'une application potentiellement arbitraire est exclue.

Article 37

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé d'amender l'article 37 comme suit :

« Art. 37. ~~La subvention peut être réduite ou supprimée lorsque les travaux ne sont pas exécutés conformément aux prescriptions.~~

Les subventions sont allouées dans la limite des crédits budgétaires disponibles pour des immeubles bénéficiant d'une protection nationale ou communale effective. »

Commentaire

Le présent article indique que seuls les immeubles bénéficiant d'une protection nationale ou communale effective peuvent bénéficier d'une subvention.

Suite à une intervention de Mme Octavie Modert, il est précisé que le terme « effective » correspond à la terminologie actuelle (règlement grand-ducal du 19 décembre 2014 précité) et vise à exclure des biens qui bénéficient seulement d'une protection du gabarit. Néanmoins, il est proposé de supprimer ce terme pouvant prêter à confusion.

Articles 38 et 39

Sans observation de la part du Conseil d'Etat.

Par conséquent, aucune modification n'est proposée.

Article 40

À l'alinéa 1^{er}, pour ce qui est du principe de l'intervention du président du tribunal d'arrondissement dans la procédure de visite d'un immeuble classé comme patrimoine culturel national en cas de refus du propriétaire, il est renvoyé à l'observation relative à l'article 10. Il y aurait également lieu d'harmoniser la terminologie employée. En effet, alors qu'à l'article sous avis sont employés les termes « accord explicite », l'article 10 précité prévoit, quant à lui, une « autorisation expresse » du président du tribunal d'arrondissement.

Toujours à l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État recommande de supprimer le terme « amiable », pour être superfétatoire. Au sujet du recours à la force publique par le ministre, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 19.

Encore à l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État constate que les auteurs emploient la notion d'« occupation » du bien immeuble tant pour la visite de l'immeuble que pour l'exécution des travaux de conservation. Le Conseil d'État estime que l'emploi du verbe « occuper » est impropre pour l'hypothèse de la seule visite des lieux. Il recommande dès lors de séparer la procédure de visite des lieux et celle relative à l'exécution des travaux de conservation.

Pour ce qui est de l'alinéa 2, le procureur général d'État soulève que : « Une telle occupation temporaire peut durer jusqu'à deux ans et cela même si l'immeuble 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. » Et de s'interroger « [c]omment 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'immeuble, de faire procéder aux travaux nécessaires ? ». Le Conseil d'État peut faire siennes ces observations et interrogations et estime que la disposition doit être précisée davantage dans ce sens. Ces incertitudes sont source d'insécurité juridique et ce, de surcroît, au vu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution qui érige les exceptions à la protection de la vie privée en matière réservée à la loi. Pour ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis.

Toujours à l'alinéa 2, il convient de reprendre la seconde phrase en un alinéa séparé. Le Conseil d'État lit la phrase dans le sens que dans tous les cas, une occupation ne peut pas durer plus que vingt-quatre mois. Dans le cas d'une occupation d'un immeuble habité, celle-ci ne peut pas être totale, de sorte qu'il y a lieu de séparer les deux phrases.

À l'alinéa 3, il convient de préciser que la « décision d'occupation temporaire est notifiée [...] » et d'indiquer qu'est vraisemblablement visée l'exécution des travaux plutôt que la visite des lieux.

Pour ce qui est de l'alinéa 4, il est renvoyé à l'observation relative à l'article 20. Ainsi, il est superfétatoire de prévoir un recours en annulation.

En réponse aux observations du Conseil d'Etat, il est proposé d'amender l'article 40 comme suit :

« Art. 40. 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~~ sur autorisation expresse du président du Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'immeuble à demander par le ministre suivant la procédure prévue à l'article XX, visiter ou occuper temporairement le bien immeuble classé comme patrimoine culturel national pour faire procéder à une visite des lieux ou pour assurer l'exécution de travaux de conservation qu'il décrit avec précision. Le ministre ou celui qui le remplace a le droit de requérir directement le concours de la force publique pour l'exécution de sa mission et peut se faire assister par des agents de l'Institut national du patrimoine architectural. Le propriétaire du bien immeuble classé comme patrimoine culturel national a le droit d'assister à la visite des lieux.

Lorsque l'immeuble est habité, l'occupation pour assurer l'exécution de travaux de conservation ne peut se faire qu'en partie afin de garantir à l'occupant un espace pour vivre comprenant au moins une pièce de séjour, une niche de cuisine et une salle d'eau avec toilette.

La durée de l'occupation temporaire, totale ou partielle, ne peut pas excéder vingt-quatre mois.

Le locataire du bien immeuble occupé pour l'exécution de travaux de conservation par l'Etat a droit au paiement d'une indemnité destinée à compenser le dommage qui peut lui être occasionné par l'exécution, sur autorisation judiciaire, des travaux de conservation par l'Etat. 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 travaux arrêté dans un rapport. L'occupation temporaire est notifiée par écrit au propriétaire du bien immeuble classé comme patrimoine culturel national qui a le droit d'assister à la visite des lieux.

Le propriétaire jouit d'un droit de recours en annulation contre la décision ministérielle d'occupation temporaire devant le tribunal administratif.»

Commentaire

Le présent amendement suit l'avis du Conseil d'Etat en ce qu'il harmonise à l'alinéa 1^{er} les termes avec ceux employés à l'article 10 et fait référence à l'autorisation expresse du président du Tribunal d'arrondissement et fait référence à la procédure y afférant pour

- la visite ou
- l'occupation temporaire pour effectuer des travaux.

Les deux procédures sont suffisamment délimitées.

A l'alinéa 2, les deux phrases ont été séparées en deux alinéas en ce sens, et il a été précisé à quoi correspond le minimum d'espace pour le locataire, afin de donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat.

Par ailleurs, toujours pour donner suite à l'opposition formelle du Conseil d'Etat, il a été ajouté à l'ancien alinéa 3 la possibilité de versement d'une indemnité au locataire (et ce sur base de la formulation retenue pour l'article 6).

L'ancien alinéa 4, relatif au recours en annulation a été supprimé car superfluetatoire.

Echange de vues

Suite à une intervention de Mme Octavie Modert, il est précisé que, selon la logique retenue, le projet de loi ne prévoit pas de recours en réformation.

Concernant l'alinéa 2, il est proposé de revoir le minimum d'espace pour le locataire en définissant une superficie par personne, en tenant compte du nombre de personnes composant le ménage. Une nouvelle formulation sera soumise à la Commission.

2. Divers

La prochaine réunion aura lieu par visioconférence le 22 octobre 2020 à 10h30.

Luxembourg, le 22 octobre 2020

La Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

La Présidente de la Commission de la Culture,
Djuna Bernard