

N° 7473¹⁵**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI

relative au patrimoine culturel et modifiant :

- 1° la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds culturel national ; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie ;
- 2° la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat;
- 3° la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- 4° la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage.

* * *

AVIS COMPLEMENTAIRE DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(13.9.2021)

Le projet de loi n°7473 a pour objet de fournir un cadre légal à la préservation du patrimoine culturel envisagé dans sa globalité, en y prévoyant à la fois des dispositions relatives au patrimoine archéologique, au patrimoine architectural, au patrimoine mobilier ainsi qu'au patrimoine immatériel.

Dans cette optique, il constitue un effort louable de modernisation et de codification de la législation en matière de préservation du patrimoine culturel, soutenu par la Chambre de Commerce.

*

REMARQUE PRELIMINAIRE

Les amendements parlementaires sous avis constituent les seconds amendements parlementaires au projet de loi n°7473.

A titre préliminaire, la Chambre de Commerce regrette de ne pas avoir été saisie pour avis de la première salve d'amendements parlementaires adoptée en décembre 2020.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Les amendements parlementaires sous avis, qui constituent les seconds amendements parlementaires au projet de loi n°7473, ont pour objet de faire droit aux observations d'ordre textuel et/ou légistique émises par le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 11 mai 2021.

Ils apportent essentiellement un certain nombre de précisions d'ordre terminologique et n'appellent, à ce titre, pas de commentaires de la part de la Chambre de Commerce.

La Chambre de Commerce souhaite néanmoins, de manière générale, à nouveau exprimer ses plus grandes réserves vis-à-vis des dispositions du projet de loi prévoyant que les frais engendrés par les opérations d'archéologie préventive seront pour moitié à charge du maître d'ouvrage et pour moitié à charge de l'Etat, à l'exception des frais liés aux opérations de diagnostic archéologique qui seront entièrement à charge du maître d'ouvrage.

Comme d'ores et déjà indiqué dans son avis en date du 18 mars 2020¹, la Chambre de Commerce désapprouve en effet la volonté du projet de loi de mettre à charge du maître d'ouvrage une partie des frais des opérations d'archéologie préventive et la totalité des frais des opérations de diagnostic archéologique. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la recherche et la préservation du patrimoine archéologique relèvent en effet de l'intérêt public et devraient, à ce titre, être financées intégralement par l'Etat.

De plus, compte tenu de la situation du marché immobilier national, il n'apparaît guère opportun à la Chambre de Commerce d'imposer des charges financières supplémentaires aux maîtres d'ouvrage qui seront, *in fine*, bien souvent reportées sur le consommateur final et contribueront donc à attiser la flambée des prix de l'immobilier.

Elle rappelle d'ailleurs que le Conseil d'Etat avait partagé ses inquiétudes quant à ce système dans son avis initial du 9 juin 2020² aux termes duquel « *il (le Conseil d'Etat) estime qu'il est inconcevable que la moitié des frais engendrés par les opérations d'archéologie préventive, tout comme l'entièreté des frais liés aux opérations de diagnostic archéologique, soient mis à la charge du maître d'ouvrage alors que ces opérations sont effectuées pour le compte de la communauté, à des fins de préservation du patrimoine et que les éléments découverts appartiendront à l'État. Il rappelle dans ce contexte son avis du 10 novembre 2015 relatif au projet de loi portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours, dans lequel il avait indiqué qu'il a « les plus vives réticences à suivre une approche qui consisterait à faire supporter à une partie seulement de ces utilisateurs des frais qui tombent clairement dans la définition des services publics à charge de l'ensemble d'une collectivité ». Il en va de même pour ce qui est de la disposition sous avis. Faire supporter des frais à certains propriétaires alors que le « bénéfice » de ces mesures revient à la collectivité, revient à créer, dans le chef d'une partie de la communauté seulement, une sorte d'impôt, affecté directement au financement des opérations d'archéologie préventive. Une telle charge, au détriment d'une partie de la collectivité seulement, n'est pas sans poser un problème sérieux, d'une part, au regard de l'article 10bis de la Constitution et du principe de l'égalité de traitement y inscrit ainsi que, d'autre part, au regard de l'article 101 de la Constitution qui pose le principe de l'égalité devant les charges publiques, et constitue, en matière de charges publiques, une application de l'article 10bis précité, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement. Il estime dès lors que tous les frais liés à ces opérations devront être à la charge de l'État. »*

La Chambre de Commerce constate que, pour des raisons principalement d'ordre budgétaire³, cette disposition a néanmoins été maintenue dans les différentes versions amendées du projet de loi, ce qu'elle désapprouve fortement.

Si les premiers amendements parlementaires ont partiellement suivi les recommandations du Conseil d'Etat en supprimant la présomption de propriété initialement instaurée au profit de l'Etat concernant les biens trouvés dans le cadre d'opérations d'archéologie préventive, – au profit d'une procédure de classement des biens concernés⁴ –, la Chambre de Commerce estime que le nouveau régime instauré entraînera *in fine* une surcharge administrative pour les maîtres d'ouvrage concernés.

Il est ainsi désormais prévu au projet de loi qu'en cas de mise à jour d'éléments mobiliers⁵ lors des opérations d'archéologie préventive, ceux-ci seront confiés à l'INRA⁶ pendant le délai nécessaire à leur inventarisation et à des fins d'étude scientifique, pour éventuellement faire l'objet d'un classement en tant que patrimoine culturel national. Ce délai ne pourra excéder 5 ans à compter de l'inventarisation.

1 Avis 5342SMI de la Chambre de Commerce du 18 mars 2020 relatif au projet de loi n°7473 relative au patrimoine culturel

2 Avis 53.553 du Conseil d'Etat du 9 juin 2020

3 L'amendement 14 des amendements parlementaires adoptés le 09 décembre 2020 fait état d'un impact financier possible de 14.500.000 euros si l'Etat prenait en charge l'entièreté du coût des opérations d'archéologie préventive.

4 Aux termes de l'article 15 du projet de loi n°7473, le ministre ayant la Culture dans ses attributions pourra décider de classer comme patrimoine culturel national un bien meuble ou immeuble mis à jour lors d'opérations d'archéologie préventive. Une telle procédure de classement n'emportera toutefois aucune incidence sur la propriété des biens concernés : le propriétaire du bien meuble ou immeuble demeurera ainsi le propriétaire du bien. Le classement du bien aura cependant un certain nombre d'effets pour le propriétaire qui ne pourra notamment plus aliéner le bien sans autorisation du ministre, et devra veiller à l'entretien et à la conservation du bien, avec toutefois la possibilité de bénéficier de subventions à cet effet.

5 Il est à noter qu'en cas de mise à jour de biens immeubles, une procédure de classement sera également possible (article 15 (1) du projet de loi n°7473 tel qu'amendé),

6 Institut national de recherches archéologiques

Le propriétaire du terrain sur lequel les éléments meubles auront été mis au jour et, en cas de découverte fortuite, l'auteur de la découverte, seront quant à eux informés de leurs droits prévus aux articles 552⁷ et 716⁸ du Code civil.

La propriété des éléments mobiliers du patrimoine archéologique mis au jour sera ensuite transférée à titre gratuit à l'Etat si le propriétaire ou l'auteur n'ont pas fait valoir leurs droits à l'issue d'un délai de deux fois un an. En cas de restitution des éléments au maître de l'ouvrage, l'INRA aura également la possibilité de faire des prescriptions pour assurer leur bonne conservation et leur accès. La Chambre de Commerce relève que les frais découlant éventuellement de ces prescriptions seront également à charge du propriétaire. Si, comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 11 mai 2021, « *le droit à une indemnité, résultant de l'imposition de « contraintes anormales » qui constitueraient un tel changement et donc une expropriation, ressort dès lors de la Constitution telle qu'interprétée par la Cour constitutionnelle, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de préciser ce droit dans le texte sous avis.* », la Chambre de Commerce est d'avis que ce ne sont pas seulement les « *contraintes anormales* » qui devraient permettre une indemnisation du propriétaire, mais l'intégralité des frais découlant des prescriptions imposées par l'INRA. Il n'apparaît en effet pas concevable à la Chambre de Commerce d'imposer à un propriétaire la prise en charge de frais permettant à l'INRA d'accomplir sa mission d'intérêt public dans de bonnes conditions sous peine de ne pas respecter le principe d'égalité prévu par la Constitution.

Sur base de l'ensemble de ces considérations, la Chambre de Commerce ne peut donc approuver le système ainsi modifié qui, sous couvert de la préservation des droits des propriétaires des terrains concernés, aboutira à une surcharge administrative, voire financière pour ces derniers, qui pourraient se retrouver après plusieurs années d'étude et d'inventorisation des biens concernés, propriétaires de biens éventuellement classés au patrimoine culturel national, avec toutes les contraintes que cela peut engendrer.

En réalité, pour éviter ces désagréments, la Chambre de Commerce estime que les propriétaires renonceront bien souvent à faire valoir leurs droits sur les biens concernés, avec à l'issue un transfert de propriété à titre gratuit au profit de l'Etat quasi-systématique, finalement équivalent à la présomption de propriété au profit de l'Etat instituée par la version initiale du projet de loi.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver les amendements parlementaires sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

7 Article 552 du Code civil : « *La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. Le propriétaire peut faire au-dessus toutes les plantations et constructions qu'il juge à propos, sauf les exceptions établies au titre « des servitudes ou services fonciers ».* Il peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police ».

8 Article 716 du Code Civil : « *La propriété d'un trésor appartient à celui qui le trouve dans son propre fonds : si le trésor est trouvé dans le fonds d'autrui, il appartient pour moitié à celui qui l'a découvert, et pour l'autre moitié au propriétaire du fonds. Le trésor est toute chose cachée ou enfouie sur laquelle personne ne peut justifier sa propriété, et qui est découverte par le pur effet du hasard.* ».

