

N° 8435²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

**portant modification de la loi du 25 février 2022
relative au patrimoine culturel**

* * *

AVIS DU SYNDICAT DES VILLES ET COMMUNES LUXEMBOURGEOISES

(11.11.2024)

I. REMARQUES GENERALES

Le SYVICOL a été sollicité en son avis au sujet du projet de loi portant modification de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel par courrier du 26 août 2024 de la part du ministre de la Culture.

Le texte du projet de loi vient, selon l'exposé des motifs, « *modifier ponctuellement la loi du 25 février 2022 au niveau des chapitres consacrés au patrimoine archéologique, au patrimoine architectural et au patrimoine mobilier, sans remettre en question ni le fond, ni l'esprit de cette loi* ».

Le SYVICOL a pour sa part, lors du processus législatif du projet de loi n°7473 sur le patrimoine culturel, émis deux avis, l'un complétant l'autre, adoptés respectivement par le comité en date des 10 février 2020 et 19 avril 2021. Il y est renvoyé pour le surplus.

*

II. ELEMENTS-CLES DE L'AVIS

La position du SYVICOL quant au présent projet de loi se résume comme suit :

- Le SYVICOL avise favorablement les articles 1, 2, 3 et 5 du projet de loi, alors que les modifications entreprises vont dans le sens soit de prendre en compte la réalité du terrain (élargissement des cas de dispense de l'évaluation des incidences des projets de travaux sur le patrimoine archéologique et rallongement du délai de transmission des observations et avis des conseils communaux au ministre dans le cadre de l'enquête publique de l'article 25), soit de pallier une certaine iniquité (prise en charge par l'Etat des frais d'opérations d'archéologie préventive), soit de davantage circonscrire la procédure de classement des biens culturels mobiliers comme patrimoine culturel national (énumération de critères opérant en la matière).
- Il attire toutefois l'attention des auteurs du projet de loi quant à la nécessité de garantir que le maître d'ouvrage dispose d'un interlocuteur unique dans le cadre de la surveillance des travaux autorisés sur un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national et soit mis au courant lorsque l'Institut national de recherches archéologiques (I.N.R.A.) n'est plus impliqué dans ladite surveillance (article 4).
- Il attire enfin l'attention des auteurs du projet de loi sur d'éventuelles sources d'insécurité juridique (renvoi sans distinction à un ensemble d'articles existants de l'article 6 et absence de dispositions transitoires de l'article 9).

*

III. REMARQUES ARTICLE PAR ARTICLE

Article 1.

L'article 1^{er} du projet de loi prévoit de remplacer le point 3° de l'article 4, paragraphe 3 de la loi précitée du 25 février 2022, dont la teneur est actuellement « 3° les travaux d'assainissement de la voirie existante » par « 3° les travaux de voirie existante ».

Selon le commentaire des articles, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 25 février 2022, le ministère de la Culture n'aurait reçu qu'une cinquantaine de demandes d'évaluation pour des projets de travaux sur la voirie existante et ceci hors travaux d'assainissement. De surcroît, sur ces 50 demandes, seules deux auraient finalement abouti à une prescription d'opération de diagnostic archéologique.

La présente modification vise ainsi à dispenser de l'évaluation tout type de travaux d'aménagement sur la voirie existante situés à 100% dans la sous-zone de la zone d'observation archéologique (ZOA).

Le SYVICOL salue le fait, qu'au vu de la réalité sur le terrain, une modification soit entreprise afin d'élargir les cas de dispense.

Article 2.

L'article 2 prévoit une modification de l'article 14, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 25 février 2022, afin de mettre l'intégralité des frais engendrés par des opérations d'archéologie préventive, autres que les opérations de diagnostic archéologique, à charge de l'Etat. Toutefois, les frais liés aux opérations de diagnostic archéologiques restent à charge du maître d'ouvrage.

Le SYVICOL constate avec satisfaction que les opérations d'archéologie préventive seront à l'avenir du seul ressort de l'Etat. Il se permet toutefois de renvoyer pour le surplus aux remarques formulées dans le cadre de son avis du 19 avril 2021, dont la pertinence s'avère toujours d'actualité à ses yeux.

Article 3.

L'article 3 prévoit un rallongement du délai prévu à l'article 25, paragraphe 3, de la loi précitée du 25 février 2022, pour la transmission du dossier comprenant les contributions du public ainsi que l'avis du conseil communal au ministre de la Culture dans le cadre de l'enquête publique réalisée par rapport aux projets de classement ou de création d'un secteur protégé d'intérêt national.

Le délai passe ainsi de un à trois mois.

Le SYVICOL ne peut que se rallier à cette modification et l'aviser positivement, alors que selon l'article 12 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la tenue des conseils communaux doit avoir lieu tous les trois mois au moins. Même si, dans la pratique, la fréquence des réunions est plus élevée, les communes auraient indubitablement dû procéder à la convocation de séances supplémentaires du conseil communal si le délai de un mois avait été maintenu.

Ceci semble d'ailleurs, selon le commentaire des articles, avoir été la préoccupation majeure des auteurs du projet de loi.

Article 4.

L'article 4 vise à modifier l'article 30, paragraphe 4, première phrase, de la loi précitée du 25 février 2022 afin de pallier un oubli de la part du législateur. Il s'agit de rajouter l'Institut national de recherches archéologiques (I.N.R.A.) à l'institut national pour le patrimoine architectural (I.N.P.A.) en tant qu'entité supplémentaire chargée de surveiller les travaux autorisés sur un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national.

Faute de précision dans le commentaire des articles, qui aurait éventuellement pu éclairer le SYVICOL quant au but recherché par les auteurs du projet de loi, il se permet d'attirer leur attention sur ce qui suit.

Le SYVICOL craint que la présence simultanée des deux instituts puisse mener à des situations de confusion. Dans ce contexte, il se permet de réitérer l'observation formulée dans le cadre de son avis du 10 février 2020, selon laquelle il estime que la formation « sous la surveillance » est assez vague (p. 9 dudit avis) et probablement cause de retards au niveau de l'exécution des travaux. La modification sous avis risque quant à elle de devenir source de retards supplémentaires.

Il estime de plus que la surveillance devrait *a priori* inclure les observations dont il est fait mention à l'article 35, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 22 février 2022 et dont le manque de respect, rappelez-le, peut mener à l'annulation totale ou partielle de la promesse de subvention pour travaux (!). La problématique n'est dès lors pas anodine.

Il est vrai cependant que la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat donne des éléments de piste quant à l'interaction probable des deux instituts sur un « chantier », notamment ses articles 16 relatif à l'I.N.P.A. et 24bis relatif à l'I.N.R.A..

Article 16 :

- « (...) – de surveiller l'exécution des travaux réalisés sur des immeubles classés comme patrimoine culturel national et de conseiller et d'assister les maîtres d'ouvrages¹ ; (...)
- de coordonner et de surveiller les initiatives publiques en matière de restauration du patrimoine architectural² ; »

Article 24bis :

« (...) 14^o de coopérer avec l'Institut national pour le patrimoine architectural et la Commission pour le patrimoine culturel ainsi que la Commission de circulation des biens culturels au cas où leurs activités concerneraient aussi le patrimoine archéologique ; »

Par conséquent, soit la loi précitée du 25 juin 2004 devrait être modifiée, soit l'article 4 du projet de loi est mal formulé, alors que la formulation actuelle laisse sous-entendre que les deux instituts sont sur un « pied d'égalité » quant à la « surveillance » à opérer. Il est même légitime de se demander si une disposition modificative est même nécessaire ?

Ceci étant dit, ce qui importe du point de vue des communes, est que le maître d'ouvrage dispose d'un interlocuteur unique (qui serait l'I.N.P.A. dans le cas prévu à l'article 4 du projet de loi), l'autre institut (soit l'I.N.R.A. dans le présent cas d'espèces) pouvant le cas échéant se concerter avec l'interlocuteur si le besoin s'en fait ressentir. Un autre point essentiel est que le maître d'ouvrage doit pouvoir connaître le moment à partir duquel l'I.N.R.A. se « dessaisit » d'un dossier, dans l'éventualité où une telle situation se présenterait.

Article 5.

L'article 5 vient modifier l'article 44 de la loi précitée du 25 février 2022 en y rajoutant un paragraphe 2bis nouveau, lequel énumère un ensemble de critères cumulatifs qui devraient permettre de classer des biens culturels mobiliers comme patrimoine culturel national.

Cette modification est en effet primordiale car elle permet de davantage circonscrire la procédure de classement et notamment de ne retenir, aux fins de classement, que des biens relevant du patrimoine mobilier qui revêtent effectivement un intérêt particulier à l'aune de l'article 2, point 1^o de la loi précitée du 22 février 2022.

Article 6.

L'article en question prévoit l'insertion d'une nouvelle section 3bis nouvelle, comprenant un article unique, l'article 62bis nouveau, ayant trait à une liste des biens culturels d'intérêt patrimonial qui remplissent les critères d'authenticité et d'intégrité ainsi qu'au moins un des autres critères visés par l'article 5 du projet de loi.

Le SYVICOL se demande cependant si le renvoi opéré par l'article 62bis, paragraphe 2 aux articles 45 à 47 de la loi précitée du 25 février 2022 (« (2) La procédure telle que prévue aux articles 45 à 47 est applicable aux inscriptions sur la liste. ») peut être source d'insécurité juridique. Effectivement, l'article 46, paragraphe 4, dispose quant à lui que l'ensemble des effets de la protection prévus aux articles 49 à 61 s'appliquent de plein droit au bien culturel concerné et suivent le bien en quelques mains qu'il passe.

1 Il s'agit du quatrième tiret de l'article 16 de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'Etat

2 Il s'agit du sixième tiret du même article.

Article 7.

L'article tend à modifier l'article 129, paragraphe 1^{er}, de la loi précitée du 25 février 2022 en vue d'insérer les termes « par écrit » entre les termes « informer le ministre » et « de tout projet ». Le SYVICOL n'a pas de remarques concernant la modification entreprise.

Article 8.

L'article 8 du projet de loi entend modifier l'article 131 de la loi précitée au niveau des paragraphes 2 et 4, respectivement pour y introduire un autre cas de figure permettant au ministre de demander une autorisation judiciaire de visite de l'immeuble devant le président du Tribunal d'Arrondissement, ainsi que rectifier un renvoi erroné. Le SYVICOL n'a pas de remarques spécifiques à faire à ce sujet.

Article 9.

L'article prévoit une entrée en vigueur de la loi pour le 1^{er} janvier 2025, date qui surviendra sous peu. Il est toutefois plus que probable que la procédure législative aboutisse à une date ultérieure.

Dans ce contexte, le SYVICOL s'interroge quant aux conséquences d'une telle disposition, notamment du point de vue des procédures (et notamment, l'article 3 relatif à l'enquête publique aux fins de classement comme patrimoine culturel national ou de création d'un secteur protégé d'intérêt national).

Il se demande si, en plus d'une date d'entrée en vigueur plus tardive, l'ajout d'une disposition transitoire, telle que suggéré par la Haute Corporation dans le cadre de son avis n° 60.345³ du 1^{er} juin 2021 par rapport au projet de loi n° 7648 (actuellement, la loi modifiée du 30 juillet 2021 relative au Pacte logement 2.0.⁴), ne serait pas plus appropriée et plus encline à éviter toute discussion du point de vue de la sécurité juridique. Ce serait ainsi un événement spécifique du début de l'enquête publique en question, qui enclencherait l'application de l'article 3 du projet de loi.

Adopté unanimement par le comité du SYVICOL, le 11 novembre 2024

3 Il s'agit plus exactement de la p.5 dudit avis.

4 Les dispositions transitoires figurent à l'article 14 de la loi précitée du 30 juillet 2021.