

Commission de la Culture

Procès-verbal de la réunion du 25 septembre 2024

Ordre du jour :

1. 8435 Projet de loi portant modification de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel
- Présentation du projet de loi
2. Présentation de l'édition 2025 des Itinéraires culturels du Conseil de l'Europe
3. Divers

*

Présents : M. Maurice Bauer, M. André Bauler, M. Gilles Baum remplaçant Mme Barbara Agostino, M. Marc Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Liz Braz remplaçant M. Georges Engel, Mme Claire Delcourt, M. Franz Fayot, Mme Françoise Kemp, Mme Mandy Minella, Mme Octavie Modert, M. Ben Polidori, M. Jean-Paul Schaaf, Mme Alexandra Schoos

M. Eric Thill, Ministre de la Culture

Mme Beryl Bruck, du Ministère de la Culture

M. Patrick Sanavia, Directeur de l'Institut national pour le patrimoine architectural (INPA)

M. Foni Le Brun-Ricalens, Directeur de l'Institut national de recherches archéologiques (INRA)

M. Tun Loutsch, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Barbara Agostino, M. Georges Engel, M. Gérard Schockmel

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. 8435 Projet de loi portant modification de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel

Monsieur André Bauler (DP), président de la Commission de la Culture, introduit brièvement le projet de loi sous rubrique, avant que Monsieur le Ministre ne prenne la parole pour expliquer les détails et enjeux de cette réforme, qui porte sur la modification de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel.

Contexte et historique

Monsieur le Ministre rappelle que l'adoption de la loi du 25 février 2022 représente une avancée majeure pour le Luxembourg, dotant le pays pour la première fois d'un cadre législatif unifié en matière de préservation du patrimoine culturel. Ce texte couvre les différentes formes de patrimoine – archéologique, architectural, mobilier et immatériel – et s'appuie sur les conventions internationales et européennes. Il modernise ainsi les règles applicables et garantit la conservation de ce patrimoine afin de le transmettre aux générations futures.

Objectifs

Monsieur le Ministre explique que le projet de loi sous examen vise à réduire les coûts de construction en prenant en charge intégralement les frais liés aux fouilles archéologiques, conformément aux engagements pris dans le cadre du programme de coalition. Il précise également que les modifications proposées visent à simplifier les démarches administratives, tout en veillant à préserver l'essence de la loi, notamment le principe de l'archéologie préventive.

Par ailleurs, le ministre souligne que cette révision permet de corriger certaines lacunes identifiées depuis l'entrée en vigueur de la loi. Les ajustements proposés renforceront l'efficacité des mécanismes de protection tout en maintenant un équilibre entre la protection du patrimoine et les besoins des projets de développement.

Principe de l'archéologie préventive

Monsieur le Ministre explique en détail le principe fondamental de l'archéologie préventive, qui s'applique aux projets de construction situés dans une zone d'observation archéologique (ZOA). Il rappelle que cette zone délimite des territoires où la présence potentielle de vestiges archéologiques est reconnue. Ce mécanisme vise à évaluer l'impact des travaux prévus sur d'éventuels sites archéologiques, offrant ainsi aux aménageurs une meilleure prévisibilité et sécurité juridique pour leurs projets.

Lorsqu'un projet est situé dans une ZOA, il est précisé que le ministre de la Culture peut prescrire une évaluation archéologique selon la potentialité des découvertes sur le site concerné. Cette évaluation se traduit soit par un diagnostic archéologique, soit par des fouilles préventives. Ces opérations archéologiques, qui relèvent de la compétence d'opérateurs agréés, sont exécutées sous le contrôle scientifique de l'Institut national de la recherche archéologique (INRA), assurant ainsi la rigueur et la validité des résultats.

Toutefois, certains travaux au sein de la ZOA sont dispensés de cette obligation, respectivement de la sous-zone de la ZOA, où il existe également des exemptions particulières notamment pour des projets de petite envergure, comme les plans d'aménagement particulier portant sur des surfaces inférieures à un hectare.

Monsieur le Ministre précise également que ce cadre réglementaire est assorti de garanties visant à encadrer les procédures et à éviter des retards injustifiés. Le mécanisme de « silence vaut accord » est ainsi activé : en l'absence de prescription d'une opération archéologique dans un délai de 30 jours ouvrés, il est présumé que le ministère de la Culture renonce à toute exigence supplémentaire en matière d'archéologie préventive. Cette disposition confère aux porteurs de projets une plus grande clarté et fluidité administrative.

En cas de prescription d'une opération de fouille, le ministre explique que les délais du projet sont suspendus le temps nécessaire pour effectuer les recherches archéologiques, évitant ainsi tout conflit avec les échéances du chantier. Il est également possible, pour les aménageurs, de solliciter une évaluation préventive sans projet concret, leur permettant ainsi d'anticiper les éventuels enjeux patrimoniaux liés à leur terrain.

Enfin, Monsieur le Ministre rappelle que la durée des opérations d'archéologie préventive est limitée à six mois, sauf exception. Dans des cas particuliers, et avec l'accord de toutes les parties, cette durée peut être prolongée jusqu'à un an.

Modifications législatives proposées relatives au patrimoine archéologique, mobilier et architectural

Monsieur le Ministre explique que les ajustements envisagés dans le cadre du projet de loi modifiant la législation relative au patrimoine culturel ont pour objectif d'alléger certaines contraintes pour les maîtres d'ouvrage tout en renforçant les mécanismes de protection du patrimoine national.

a) Patrimoine archéologique

L'orateur précise que désormais, les frais liés aux fouilles archéologiques seront intégralement pris en charge par l'État, une mesure cruciale qui vient remplacer la contribution de 50 % qui était jusqu'alors en vigueur. Cette initiative, représentant un soutien financier à hauteur de 3,5 millions d'euros annuels supplémentaire par rapport au budget 7,5 millions déjà prévu, vise à réduire de manière significative les coûts des projets de construction, notamment pour les aménageurs et les collectivités locales. Monsieur le Ministre souligne que cette réforme est un engagement inscrit dans le programme de coalition et illustre la volonté du gouvernement de supporter le développement urbain tout en préservant les richesses archéologiques.

Par ailleurs, une autre modification notable concerne la dispense d'évaluation archéologique pour les travaux de voirie situés dans la sous-zone de la zone d'observation archéologique (ZOA). Désormais, cette dispense s'étend à tous les travaux de voirie qui existent, et non plus seulement aux projets d'assainissement, en raison de l'impact minimal de ces interventions sur les vestiges archéologiques. Cela contribue à une simplification administrative, permettant une exécution plus rapide et moins contraignante des projets d'infrastructure.

b) Patrimoine mobilier

Concernant le patrimoine mobilier, Monsieur le Ministre informe la commission parlementaire que des modifications sont apportées afin de combler les lacunes de la loi initiale. Le processus de classement des biens culturels en tant que patrimoine national repose désormais sur des critères cumulatifs : authenticité, intégrité, exemplarité, rareté et état de conservation. Cette précision garantit une plus grande rigueur dans la reconnaissance des objets d'importance patrimoniale.

En outre, une innovation majeure réside dans la création d'une « liste des biens culturels d'intérêt patrimonial », inspirée du décret belge du 17 mars 2022. Cette nouvelle liste permettra de reconnaître des biens qui, bien qu'ils ne répondent pas pleinement aux critères pour être classés comme patrimoine national, présentent néanmoins un intérêt patrimonial notable. Les objets inscrits devront satisfaire aux critères d'authenticité et d'intégrité, ainsi qu'à au moins un autre des critères précités, assurant ainsi une flexibilité accrue dans la gestion du patrimoine mobilier.

c) Patrimoine architectural

Monsieur le Ministre aborde également les modifications relatives au patrimoine architectural, dont l'objectif principal est de faciliter les procédures de classement des immeubles et d'améliorer le suivi des travaux sur les biens protégés. Le délai accordé aux conseils communaux pour émettre un avis sur un projet de classement, dans le cadre des enquêtes publiques, est désormais étendu d'un à trois mois. Ce prolongement est justifié par la nécessité de donner aux communes le temps d'examiner plus en profondeur les dossiers, notamment pendant les périodes de vacances, garantissant ainsi une meilleure évaluation des enjeux patrimoniaux.

En outre, Monsieur le ministre insiste sur l'obligation pour tout propriétaire d'un bien immobilier classé, ou inscrit comme construction à conserver dans un plan d'aménagement général (PAG), d'informer le ministère de la Culture par écrit de tout projet de démolition ou de transformation, totale ou partielle. Cette information doit être fournie au plus tard lors de la demande d'autorisation de construire ou de démolir. Cette obligation renforce la sécurité juridique et assure que le Ministère puisse intervenir de manière proactive afin de protéger le patrimoine architectural national.

Échange de vues

Madame Djuna Berna (déi gréng) exprime sa satisfaction quant à la décision du gouvernement de prendre en charge l'intégralité des coûts des fouilles archéologiques à l'avenir. Elle informe l'assemblée qu'au moment de l'élaboration du projet de loi initial, dont elle a eu l'honneur d'être la rapporteuse, une majorité n'ait malheureusement pas pu être trouvée pour instaurer cette mesure essentielle. Madame la Députée met en lumière que le cadre légal actuel, bien que prometteur, ne parvient pas à résoudre l'ensemble des problématiques existantes. Elle constate avec préoccupation qu'un bon nombre de bâtiments importants qui méritent d'être protégés et qui le sont peut-être aussi au niveau communal, mais qui n'ont pas encore été inscrits au registre national, continuent d'être démolis. Dans ce contexte, elle appelle à un

renforcement de la collaboration entre les communes et le ministère pour mieux protéger le patrimoine.

S'agissant du service chargé de l'élaboration d'un inventaire national du patrimoine architectural, Madame Bernard s'interroge sur les ressources humaines allouées à cette tâche monumentale. Elle souhaite savoir si ce service dispose du personnel adéquat ou si des mesures de renforcement des effectifs sont envisagées pour mener à bien cette mission.

Monsieur le Ministre informe les membres de la commission parlementaire que la loi budgétaire à soumettre au Parlement prévoit la création de nouveaux postes au sein du département de l'Institut National du Patrimoine Architectural (INPA), chargé de l'inventaire du patrimoine. Il note que l'inventaire national n'en est qu'à ses prémices et qu'il nécessitera un investissement temporel considérable. Toutefois, il souligne l'importance de l'élaboration efficiente de l'inventaire, évitant ainsi que la démolition des bâtiments ne devienne une pratique courante.

Par ailleurs, un représentant du ministère précise que les inventaires des communes de Fischbach et de Larochette avaient déjà été achevés avant l'adoption de la nouvelle législation. En effet, la procédure instaurée par la loi de protection du patrimoine de 1983 requérait une démarche à part pour chaque édifice que l'INPA envisageait de protéger. Depuis l'adoption de la nouvelle loi en 2022, la commune de Mersch a été intégrée à la liste des communes concernées, bénéficiant de la protection de 133 bâtiments. La nouvelle loi de 2022 a simplifié la procédure, permettant ainsi la protection simultanée d'environ 133 édifices. L'INPA a aussi finalisé les travaux d'inventaire ainsi que les enquêtes publiques dans les communes de Lorentzweiler, Lintgen, Helperknapp et Kehlen, et se trouve donc en phase finale pour la protection d'environ 250 bâtiments supplémentaires. Les équipes d'experts en charge des inventaires se déploient actuellement dans les communes d'Useldange, Remich, Colmar-Berg et Rumelange. L'orateur constate que ces initiatives sont bien accueillies par la population locale, et que les oppositions demeurent marginales.

Monsieur Franz Fayot (LSAP) fait remarquer que, dans un passé récent, précisément il y a dix ans, des mesures d'austérité avaient conduit à faire peser la totalité des coûts des fouilles archéologiques sur les maîtres d'ouvrage. Il questionne le ministre sur les raisons de ce revirement, s'interrogeant sur la possibilité que cette modification soit le résultat de pressions exercées par le secteur de la construction.

En réponse à cette interrogation, Monsieur le Ministre précise qu'il s'agit d'une requête émanant directement du terrain. Il insiste sur le fait que tous les maîtres d'ouvrage ne sont pas des promoteurs immobiliers, et que cette mesure vise avant tout une réduction des coûts de construction, un engagement inscrit dans l'accord de coalition gouvernementale. Il évalue le coût de cette initiative à environ 3,5 millions d'euros par an supplémentaire pour l'État, mais souligne qu'il s'agit d'un investissement judicieux, dans la mesure où il constitue un allègement financier significatif pour les ménages privés.

En ce qui concerne l'objet du projet de loi, Monsieur Fayot observe que, en dehors de l'introduction de nouveaux critères de classement pour les biens culturels en tant que patrimoine national et de la création d'une liste des biens culturels d'intérêt patrimonial, les implications du texte semblent limitées en matière de protection du patrimoine. Il exprime des

réserve quant aux dispenses prévues par la loi, qui pourraient potentiellement avoir un effet contre-productif. Ainsi, il souhaite s'assurer que les modifications envisagées ne portent pas atteinte à la préservation du patrimoine culturel.

Monsieur le Député note également que le projet de loi prévoit que les maîtres d'ouvrage demeurent responsables des coûts liés aux opérations de diagnostic archéologique. Il demande donc des éclaircissements sur la définition précise de ce terme.

Par ailleurs, Monsieur Fayot émet des préoccupations concernant la procédure de « silence vaut accord », à laquelle Monsieur le ministre répond en l'assurant que cette disposition, instaurée depuis deux ans, fonctionne de manière satisfaisante.

En outre, il s'intéresse aux sanctions prévues en cas de non-conformité au texte législatif, cherchant à garantir que ces mesures soient suffisamment dissuasives.

En réponse, Monsieur le Ministre rappelle que la législation prévoit des sanctions en cas de non-respect du cadre légal. À ce propos, un représentant du ministère précise que l'article 117 de la loi¹ énumère une trentaine d'infractions passibles de sanctions. Ces sanctions pénales varient entre 500 et 1.000.000 euros.

Monsieur Marc Baum (déi Lenk) partage les inquiétudes soulevées par ses collègues et élargit le débat en demandant des informations complémentaires sur l'avancement des travaux relatifs au registre national du patrimoine à protéger. Il souhaite également des précisions sur le fonctionnement de la procédure de « silence vaut accord », s'interrogeant sur la possibilité qu'elle soit en effet perçue comme une simple formalité en raison de l'absence de réclamations, les demandes étant acceptées faute de réponse.

En outre, Monsieur Baum se penche sur la prise en charge intégrale par l'État des frais relatifs aux opérations d'archéologie, demandant pourquoi la loi est modifiée sans qu'une évaluation approfondie de la législation actuelle et une analyse de la nécessité de cette mesure aient été préalablement réalisées. Il réitère sa critique, estimant que cette disposition constitue une subvention déguisée au profit des promoteurs. À ses yeux, le coût des fouilles archéologiques n'est pas suffisamment élevé pour justifier une forte augmentation des coûts de construction et, par conséquent, du prix du logement. Il exprime des craintes que les promoteurs privés ne tirent profit de cette aide publique, ce qui constituerait une dérive inacceptable.

Concernant la procédure dite du « silence vaut accord », Monsieur le ministre indique que l'expérience acquise a montré que cette approche a apporté des résultats positifs, permettant notamment un allègement des charges administratives. Il considère cette procédure comme une amélioration notable dans la gestion des demandes.

Par ailleurs, Monsieur le Ministre explique que, jusqu'à présent, les équipes de l'Institut National de Recherche Archéologique (INRA) ont toujours été en mesure de traiter efficacement l'ensemble des demandes. L'administration effectue, en fonction de la

¹ https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/2022/02/25/a80/jo#art_117

localisation du projet de construction, une analyse visant à déterminer si des fouilles archéologiques sont nécessaires. Si cela s'avère requis, les équipes se déplacent sur place afin de mener à bien leur diagnostic. L'orateur tient à saluer l'engagement du personnel de l'INRA, qui, selon lui, réalise un travail exemplaire.

Un représentant du ministère expose que la nouvelle procédure envisagée représente une solution mutuellement bénéfique. Les aménageurs rencontrent principalement des difficultés liées à la maîtrise des calendriers et des coûts des projets de construction. Si, sur le plan des délais, les opérations de sondage ne posent généralement pas de problèmes, en raison de leur rapidité d'exécution, la procédure relative aux opérations de fouilles archéologiques était, en revanche, perçue comme complexe, notamment en ce qui concerne le remboursement des frais engagés. La mesure qui prévoit une prise en charge à 100% des coûts constitue donc une avancée significative en matière de simplification administrative, tant pour les aménageurs que pour l'administration, qui voit sa gestion des dossiers grandement facilitée. Cette réforme permet également à l'administration d'améliorer sa réactivité dans le traitement des demandes.

En ce qui concerne les dossiers que l'INRA reçoit, 75% des cas aboutissent à la levée de toute contrainte directe. Les 25% restants font l'objet de sondages diagnostiques, dont seulement 10% révèlent des résultats positifs, ce qui correspond à 2,5% du total des demandes traitées. La procédure du « silence vaut accord » permet à l'administration de concentrer ses efforts sur les sites nécessitant véritablement une attention particulière, délaissant ainsi les 75% de cas ne présentant aucun problème. Actuellement, l'administration est soumise à un délai de réponse de 30 jours. ; bien que la loi en vigueur prévoit déjà la possibilité de recourir à la procédure de « silence vaut accord », l'administration envoie des lettres informant de la levée des contraintes.

En ce qui concerne les ressources humaines, l'administration identifie la nécessité de recruter un agent supplémentaire dans son département de comptabilité pour gérer les questions relatives aux vestiges et aux marchés publics afférents. Toutefois, d'autres ressources pourront être libérées, car la simplification administrative entraînera une réduction du nombre de dossiers nécessitant un suivi approfondi.

2. Présentation de l'édition 2025 des Itinéraires culturels du Conseil de l'Europe

Monsieur le Ministre saisit l'opportunité de la réunion pour mettre en avant les Journées Européennes du Patrimoine², prévues du 27 septembre au 6 octobre 2024. Cet événement, fruit d'une collaboration entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, se déroule dans plus de quarante pays à travers le continent. Il vise à encourager la découverte du patrimoine culturel européen, en mettant en exergue à la fois sa diversité et son importance.

Pour cette édition, le thème choisi est « Routes, réseaux et connexions ». Ce sujet illustre l'interconnexion inhérente au patrimoine culturel à travers l'Europe, en insistant sur les échanges historiques de personnes, d'idées et d'objets qui ont façonné les sociétés européennes au fil des siècles. Ce thème invite à une réflexion sur la manière dont ces

² Pour plus d'informations, les intéressés sont invités à consulter le site www.journeesdupatrimoine.lu

interactions — qu'elles soient commerciales, intellectuelles ou artistiques — ont contribué à enrichir et transformer notre patrimoine commun, démontrant ainsi l'unité qui se dégage de la diversité culturelle du continent européen.

Les Journées Européennes du Patrimoine, dont l'accès est entièrement gratuit, représentent une occasion exceptionnelle de célébrer et de redécouvrir les liens qui unissent les différentes cultures européennes. Cet événement est également l'occasion de sensibiliser le grand public à l'importance cruciale de la préservation et de la valorisation de ce patrimoine partagé.

3. Divers

Monsieur le Ministre informe l'assemblée que, lors de la réunion du 25 septembre 2024, le Conseil de gouvernement a approuvé sa proposition de soumettre à S.A.R. le Grand-Duc la nomination de Madame Tania Brugnoni au poste de directrice du Musée national d'archéologie, d'histoire et d'art (MNAHA). Madame Brugnoni prendra ses fonctions le 1er janvier 2025, succédant ainsi à Monsieur Michel Polfer, qui prendra sa retraite à la fin de l'année 2024. De plus, le Conseil de gouvernement a également approuvé la nomination de Monsieur Régis Moes en tant que directeur adjoint.

Par ailleurs, Madame Octavie Modert attire l'attention des membres de la commission parlementaire sur le fait que la saison 2024-2025 marquera la dernière année de direction de Gustavo Gimeno à la tête de l'Orchestre Philharmonique du Luxembourg. Dans ce contexte, elle sollicite des informations complémentaires concernant la succession au poste de chef d'orchestre et directeur musical de l'Orchestre Philharmonique, ainsi que sur les procédures de recrutement qui seront mises en place.

En réponse, Monsieur le Ministre précise que des réflexions préliminaires ont déjà été engagées à ce sujet. Toutefois, il indique qu'il ne peut pas fournir de détails précis à ce stade, mais s'engage à informer la commission parlementaire des décisions qui seront prises. Concernant les procédures, il est probable que le poste soit ouvert au concours.

Enfin, Monsieur le Président de la commission parlementaire attire l'attention de l'assemblée sur l'invitation reçue pour visiter un sentier de souvenir qui s'étend sur trois kilomètres à travers la forêt de Schumann's Eck, où se situe le Mémorial de la Libération 1944-1945.

La commission parlementaire décide d'accepter cette invitation et d'accompagner le Président de la Chambre des Députés, Monsieur Claude Wiseler, pour la visite du mémorial prévue le 14 octobre.

Luxembourg, le 27 septembre 2024

Procès-verbal approuvé et certifié exact