



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2015-2016

CC/vg

P.V. CULT 03

Commission de la Culture

Procès-verbal de la réunion du 15 décembre 2015

Ordre du jour :

1. 6817 Projet de loi portant approbation de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe ouverte à signature le 3 octobre 1985 à Grenade
 - Présentation du projet de loi
 - Désignation d'un rapporteur
 - Examen de l'avis du Conseil d'Etat
2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1er décembre 2015
3. Divers

*

Présents : M. Claude Adam, M. Marc Angel, M. André Bauler, Mme Taina Bofferding, M. Lex Delles, M. Franz Fayot, M. Jean-Marie Halsdorf remplaçant M. Laurent Zeimet, Mme Martine Mergen, Mme Octavie Modert, Mme Lydie Polfer, M. Serge Wilmes

Mme Beryl Bruck, du Ministère de la Culture
M. Patrick Sanavia, Directeur du Service des Sites et Monuments nationaux

Mme Carole Closener, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Serge Urbany, M. Claude Wiseler, M. Laurent Zeimet
M. Fernand Kartheiser, observateur

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. 6817 Projet de loi portant approbation de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe ouverte à signature le 3 octobre 1985 à Grenade

Présentation du projet de loi

Le Président de la Commission présente les grandes lignes du projet de loi (pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire 6817) qui a pour objet d'approuver la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe ouverte à signature le 3 octobre 1985 à Grenade (ci-après la « Convention »).

Le Luxembourg a signé la Convention en date du 3 octobre 1985 mais a pris un certain retard dans sa ratification qui peut s'expliquer par deux facteurs :

- D'une part, la Convention a été signée deux ans seulement après l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux (ci après la « loi de 1983 ») qui ne reprend cependant qu'une partie des dispositions de la Convention. Il est probable que le législateur ne souhaitait pas modifier un texte de loi qui venait d'être adopté.
- D'autre part, le Luxembourg fait preuve d'une certaine lenteur et d'un manque de sentiment d'être concerné en ce qui concerne la ratification de conventions internationales, comme cela avait déjà été relevé par les auteurs du projet de loi et le Conseil d'Etat, à l'occasion de l'approbation de la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa seizième session, à Paris, le 14 novembre 1970, dont le projet de loi d'approbation a été déposé le 7 septembre 2004, soit presque 25 ans après la signature de ladite convention.

Il est précisé que les dispositions de la Convention ayant trait à la protection et à la conservation du patrimoine architectural seront prises en compte lors de l'élaboration d'un futur projet de loi « pour une réforme de la loi sur la conservation et la protection des monuments dans le respect des conventions et chartes internationales existantes » (extrait du programme gouvernemental).

Il est proposé de poursuivre la réunion par un examen des articles de la Convention, commenté par la représentante du Ministère de la Culture.

Article 1er

Cet article comporte les définitions des trois catégories de biens immeubles qui constituent le « patrimoine architectural » à savoir :

- les « monuments » qui visent les œuvres d'architecture ou des réalisations ou techniques, immeubles sises en milieu urbain ou rural.
- les « ensembles architecturaux » qui comprennent les groupements de constructions en milieu rural ou urbain qui sont homogènes et répondent à certains critères (p. ex: centre urbain historique). Il convient de noter que notre loi actuelle ne prévoit pas la notion « d'ensemble architectural » mais que la jurisprudence reconnaît d'ores et déjà cette notion telle que définie dans la Convention (arrêts de la Cour administrative portant les numéros 32619C et 32492C).
- les « sites » qui incluent des œuvres combinées de l'homme et de la nature partiellement construites qui sont suffisamment homogènes pour être délimités (p. ex. un parc).

Ces définitions doivent répondre à une série de critères y énumérés parmi lesquels figurent l'intérêt historique, archéologique, artistique.

Article 2

Cet article pose l'obligation pour les Etats parties à la Convention d'établir un instrument d'identification des biens à protéger sous forme d'inventaire avec constitution d'une documentation appropriée.

Il convient de noter que la loi actuelle ne prévoit pas l'obligation d'établissement d'un inventaire mais que cet inventaire a tout de même été entamé avec les communes (dans le cadre de l'élaboration des PAG). Un inventaire complet et réalisé de façon homogène par l'Etat permettra de répertorier tous les biens susceptibles de protection de sorte qu'en cas de menace (par une destruction p. ex.) une procédure de classement pourrait être rapidement engagée.

Dans ce contexte il est précisé que le Ministère de la Culture a élaboré un projet de circulaire avec le Ministère de l'Intérieur qui prévoit que le Service des Sites et Monuments nationaux (ci-après le « SSMN ») doit être informé par les communes de toutes les autorisations de construire concernant les immeubles dignes de protection.

Le directeur du SSMN indique que le repérage des immeubles dignes de protection a d'ores et déjà été réalisé, avec toutes les communes du pays, sans que celui-ci ne présente toutefois le caractère d'un inventaire scientifique.

La publication « La protection du patrimoine par les plans d'aménagement généraux » (http://www.ssmn.public.lu/publications/Protec_PAG.pdf) liste et détaille les critères dégagés par le SSMN qui ont servi de base au repérage. Il est prévu que le futur projet de loi « pour une réforme de la loi sur la conservation et la protection du patrimoine culturel » donne une assise légale à ces critères.

L'orateur signale qu'une liste repérant entre vingt et vingt-cinq mille bâtiments dignes de protection est en train d'être consolidée. Le futur inventaire scientifique doit permettre de catégoriser les immeubles repérés, selon qu'ils présentent un intérêt communal ou un intérêt national, tout en se basant sur un argumentaire qui serait utilisable pour entamer une protection nationale.

Article 3

Cet article crée l'obligation pour les Etats parties à la Convention d'élaboration et de mise en œuvre d'un régime légal de protection du patrimoine architectural.

Article 4

Cet article crée l'obligation pour les Etats parties d'appliquer des procédures de contrôle et d'autorisation appropriées pour les projets de modification ou de démolition de biens protégés.

L'article prévoit également pour les pouvoirs publics la possibilité de mettre en demeure un propriétaire qui n'effectue pas les travaux nécessaires ou la possibilité d'exproprier un bien protégé. Il convient de noter que le régime de protection existe d'ores et déjà dans la loi actuelle.

Article 5

Cet article interdit tout déplacement de tout ou partie d'un monument protégé. En effet on considère qu'un bien est inséparable de l'histoire dont il est le témoin et du milieu où il se situe. Un déplacement peut uniquement être effectué en cas de garanties techniques suffisantes au montage et démontage.

Article 6

Cet article impose aux Etats parties à la Convention de prévoir un soutien financier de la part des pouvoirs publics pour les travaux d'entretien et de restauration qui peuvent consister en des mesures fiscales. Le texte prévoit aussi que les Etats parties encouragent les initiatives privées.

A noter que la loi actuelle ne prévoit qu'un système d'aides directes pour les travaux concernant un immeuble protégé au niveau national ou communal mais pas de mesures de déductibilité fiscale de ces travaux par exemple.

Article 7

Cet article prescrit aux Etats parties à la Convention l'obligation d'améliorer l'espace autour des monuments (p. ex. par l'aménagement de places ou de jardins publics, la mise en place de mobilier urbain ou d'enseignes).

Article 8

Cet article implique que chaque Etat partie à la Convention dégage des moyens de lutte contre les effets pervers de la pollution et prend en considération l'impératif de sauvegarde du patrimoine architectural.

Article 9

Suivant cet article, les Etats parties à la Convention doivent prévoir un régime de sanction en cas d'infraction à la législation protégeant le patrimoine architectural.

Il est précisé que l'article 41 de la loi de 1983 prévoit d'ores et déjà des peines (emprisonnement de huit jours à six mois et/ou amende de 2.501 à 30.000.000 francs). Sur les six à sept dernières années, quatre dossiers ont été transmis au Parquet concernant des travaux entrepris sur des immeubles protégés, soit sans autorisation soit dépassant le cadre de l'autorisation.

Article 10

Cet article crée l'obligation pour les Etats parties d'adopter une politique de conservation intégrée, de prendre soin des biens figurant à l'inventaire et d'en préserver l'intégrité, dans les limites de leur compétence et dans l'exercice de leurs missions.

Cette notion implique que :

- la protection du patrimoine architectural figure parmi les objectifs essentiels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme,
- il est important de mettre en œuvre des programmes de restauration et d'entretien,
- des liens soient établis entre protection du patrimoine architectural, amélioration du mode de vie et aménagement urbain,
- de favoriser l'application de techniques et de matériaux traditionnels.

L'objectif de cet article est de lier davantage la protection du patrimoine architectural à l'aménagement du territoire.

La Convention constitue un pas important pour la réalisation de cet objectif qui sera renforcé par la future loi sur la protection du patrimoine culturel et ce notamment par la réalisation d'un inventaire qui permettra aux aménageurs, urbanistes et responsables de la conservation de disposer, dès le stade d'élaboration d'un projet d'aménagement ou de construction, des informations quant à savoir si un immeuble est digne de protection ou non. Actuellement 14 communes ont déjà élaboré un PAG intégrant des considérations de protection du patrimoine.

Article 11

Cet article pose le principe que les biens protégés doivent être utilisés compte tenu des besoins de la vie contemporaine tout en respectant leur caractère et leur intérêt architectural, historique, archéologique. Ils peuvent recevoir une nouvelle affectation si cela s'avère approprié.

L'article se rapproche de l'article 5 de la Charte de Venise suivant lequel « la conservation des monuments est toujours favorisée par l'affectation de ceux-ci à une fonction utile à la société; une telle affectation est donc souhaitable mais ne peut altérer l'ordonnance ou le

décor des édifices ». En cas d'adaptation d'un bâtiment à des fonctions nouvelles il faut par conséquent que les travaux ne soient pas irréversibles.

Article 12

Cet article pose le principe que l'ouverture au public avec ses aménagements d'accès ne doit pas porter atteinte au caractère architectural du bien.

Article 13

Suivant cet article les Etats parties à la Convention suivent les principes de la conservation intégrée (abordée par l'article 10) et favorisent la collaboration entre les services administratifs concernés.

Article 14

Cet article pose le principe que les autorités publiques, les organisations privées et le public soient impliqués dans le processus de décision en matière de protection du patrimoine architectural.

Article 15

Cet article pousse les Etats parties à la Convention à favoriser la sensibilisation et la connaissance de l'opinion publique (et ce dès l'âge scolaire) au sujet de la protection du patrimoine architectural et qu'il est important d'éclairer les liens existant entre architecture, arts, traditions et modes de vie.

La sensibilisation du public est un des objectifs poursuivis par les « Journées du patrimoine », organisées une fois par an par le SSMN sur deux à trois semaines. Les expériences des années passées sont très satisfaisantes, tant au niveau des visiteurs qu'au niveau des propriétaires participants.

Article 16

Suivant cet article les Etats membres favorisent la formation des diverses professions en relation avec la protection du patrimoine architectural.

Article 17

Cet article oblige les Etats parties à la Convention à s'échanger les informations sur leurs politiques de conservation respectives et ce dans différents secteurs. Le but est que cet échange conduise à l'élaboration de politiques concertées du patrimoine communes aux parties.

Article 18

Suivant cet article les Etats parties se prêtent assistance mutuelle en la matière.

Article 19

Cet article vise à favoriser l'échange de spécialistes de la conservation du patrimoine architectural.

Article 20

Cet article institue un comité chargé de suivre l'application de la Convention et explique les fonctions ainsi que le statut de ce comité d'experts (soumission périodique d'un rapport sur la situation des politiques de conservation, proposition de mesures y ayant trait et recommandations au Comité des Ministres).

Article 21

Cet article règle l'articulation entre la Convention et celle concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO le

16 novembre 1972 et la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique du 6 mai 1969.

Ainsi la Convention ne porte pas atteinte aux dispositions spécifiques plus favorables des conventions précitées.

Articles 22 à 27

Ces articles constituent des clauses finales types des conventions élaborées au sein du Conseil de l'Europe. A noter que l'article 25 concerne la possibilité de formuler des réserves au moment de la signature ou au moment du dépôt de l'instrument de ratification.

Echange de vues

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- Un projet de loi ayant pour objet l'approbation de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée), signée à La Valette, le 16 janvier 1992 sera prochainement soumis au Conseil de Gouvernement pour approbation puis déposé à la Chambre des Députés.
- La future loi sur la protection du patrimoine culturel ne vise pas à modifier les compétences, mais à définir clairement ce qui relève de la compétence de l'Etat et de celle des communes sans empiéter sur l'autonomie communale. Le futur texte devra également définir la notion « d'ensemble architectural », critère primordial pour pouvoir protéger des groupements de construction.
- Certains bâtiments qui ne présentent pourtant pas le caractère de monument national, bénéficient d'une protection nationale, car à défaut de protection communale, ils seraient menacés de destruction. A titre d'illustration, la commune de Kaerjeng a retenu dans son PAG 179 bâtiments sur les 292 repérés par le SSMN. Les bâtiments qui ne figurent pas dans le PAG sont ainsi susceptibles de faire l'objet de demandes de protection nationale.
- Concernant l'âge de construction des bâtiments susceptibles de bénéficier d'une protection, on considère en général qu'un certain recul (une, voire deux générations) est nécessaire.
- Seuls les travaux réalisés sur des bâtiments protégés sont susceptibles de bénéficier de subsides : jusqu'à 25% en cas de protection communale, et 50% en cas de protection nationale, étant spécifié que le pourcentage plafonné s'applique exclusivement aux travaux visant à conserver la substance des bâtiments.
- Au sujet de la procédure de demande de protection nationale, il est rappelé qu'il n'existe aucun automatisme. Le droit d'initiative appartient à la Commission des Sites et Monuments nationaux ainsi qu'à un particulier (propriétaire par exemple mais aussi aux voisins ou encore à des associations). Chaque demande est analysée au regard des critères précités appliqués par le SSMN.

Examen de l'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis du 10 novembre 2015 (pour les détails duquel il est prié de se référer au document parlementaire), le Conseil d'Etat rappelle qu'il importe pour le Luxembourg d'assurer une protection adéquate de son patrimoine architectural.

Article unique

L'examen de l'article unique du projet de loi par le Conseil d'Etat se limite à une observation d'ordre légistique, selon laquelle il demande d'omettre le trait d'union entre „Article unique.“ et le texte de l'article.

La Commission suit le Conseil d'Etat.

Désignation d'un rapporteur

Les membres de la Commission désignent M. André Bauler comme rapporteur du projet de loi.

2. Approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 1er décembre 2015

Le procès-verbal de la réunion du 1^{er} décembre 2015 est approuvé, avec les propositions de rajout de la représentante du groupe CSV concernant les archives du SREL.

3. Divers

Il est rappelé que la prochaine réunion de la Commission de la Culture aura lieu le 12 janvier 2015. Le projet de loi n°6817 sera ajouté à l'ordre du jour (présentation et adoption d'un projet de rapport).

Luxembourg, le 15 décembre 2015

Le Secrétaire-administrateur,
Carole Closener

Le Président,
André Bauler