

Avis OAI
sur le projet de loi n°8435 portant modification
de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel

Sommaire	Page
1. Considérations générales.	2
2. Méthodologie.	3
3. Avis sur certains articles du projet de loi n°8435 portant modification de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel.	3
4. Conclusion.	7

1. Considérations générales

Suite au monitoring des services de l'Etat de l'application des dispositions de la loi du 25 février 2022, un premier retour d'expérience permet d'ajuster l'arsenal législatif en matière de protection du patrimoine culturel : le projet de loi sous analyse a l'ambition de s'y employer.

La mise à jour proposée par le projet de loi traite plusieurs sujets :

- En premier lieu, le sujet du patrimoine archéologique, notamment sous deux aspects :
 - En vertu de l'accord de coalition 2023-2028 stipulant que les frais inhérents à la réalisation des fouilles dans le cadre de l'archéologie préventive seront entièrement assumés par l'Etat, le projet de loi sous objet prévoit que les frais de réalisation d'opérations d'archéologie préventive autres que les opérations de diagnostic archéologique seront effectivement intégralement pris en charge par l'Etat.
Cette disposition reçoit l'assentiment de l'OAI car elle permettra de délester les maîtres d'ouvrages de coûts pouvant se révéler importants et *in fine* **représentera un signe positif pour le secteur de la construction dans le cadre d'une exécution de projet optimisant les faux-frais.**
 - Il est actuellement prévu dans la loi du 25 février 2022 que les travaux d'assainissement de la voirie existante situés dans la sous-zone de la zone d'observation archéologique (ZOA) sont dispensés de l'évaluation de leurs incidences sur le patrimoine archéologique. Hors, suite à une statistique menée par le ministère de la Culture sur les prescriptions d'opération de diagnostic archéologique suite à des demandes d'évaluation pour des projets de travaux sur la voirie existante (hors travaux d'assainissement), situés géographiquement intégralement dans la sous-zone de la ZOA, il s'avère que le nombre de ces prescriptions est très limité établissant par voie de fait un impact plutôt faible sur le patrimoine archéologique de tels travaux. Le projet de loi sous objet prévoit donc de dispenser les travaux de voirie existante (et non seulement les travaux d'assainissement), situés à 100 % dans la sous-zone de la ZOA, de l'évaluation de leurs incidences sur le patrimoine archéologique.
L'OAI accueille favorablement cette disposition car elle rendra plus fluide l'exécution de ces projets, demandant actuellement une obligation d'évaluation ministérielle et rentrera en plein avec le vœu de l'OAI, maintes fois renouvelé, de **favoriser le plus possible une véritable simplification administrative.**
- En deuxième lieu, le sujet du patrimoine mobilier, notamment sous deux aspects :
 - Afin de déterminer si un bien culturel est à considérer comme appartenant au patrimoine culturel national, le projet de loi sous analyse se dote de critères de classement à savoir l'authenticité et l'intégrité, l'exemplarité, la rareté et l'état de conservation. La définition de chacun des critères étant précisé dans le texte de projet de loi.
 - En outre, le texte prévoit la création d'une liste des biens culturels d'intérêt patrimonial. Le classement d'un bien culturel dans cette catégorie « d'intérêt patrimonial » repose sur le critère d'authenticité et d'intégrité et au moins un des autres critères prévus dans le cadre du classement d'un bien culturel digne d'intérêt de figurer au patrimoine culturel national.

L'OAI juge louable la définition de critères au service d'une appréciation plus précise, non-équivoque et objective, de l'appartenance d'un bien culturel au patrimoine culturel

national ou non bien que des observations à ce sujet seront émises dans l'Avis article par article ci-après **et trouve pertinente** la création d'une liste d'objets culturels d'intérêt patrimonial, certes ayant moins de valeur que les objets inscrits au patrimoine culturel national mais dénotant d'une reconnaissance de leur importance culturelle.

- En troisième lieu, le sujet du patrimoine architectural, notamment sous les aspects suivants :
 - Alignement de la durée du délai accordé au conseil communal pour émettre son avis sur le projet de classement et les contributions y relatives déposées dans le cadre de l'enquête publique et transmettre le dossier au ministre avec le délai stipulé à l'article 131 de la loi du 25 février 2022 selon lequel l'avis du conseil communal du lieu de situation de l'immeuble doit être produit dans un délai de 3 mois à partir de la notification de l'intention de classement comme patrimoine culturel national.
 - L'ajout de l'Institut National de Recherches Archéologiques (INRA), en plus de l'Institut National pour le Patrimoine Architectural (INPA), en tant qu'organisme compétent de surveillance de l'exécution des travaux autorisés concernant un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national.

Enfin, nous tenons à rappeler la position de l'OAI quant à l'élaboration d'un paquet complet – regroupant lois et règlements grand-ducaux d'exécution – afin d'éviter des phases d'incertitude qui favorisent la judiciarisation du secteur.

2. Méthodologie

Le présent avis a été établi notamment suite à l'analyse par le Conseil de l'Ordre et par la délégation de l'OAI et du LUCA à la Commission pour le patrimoine culturel (COPAC) auprès de l'INPA.

3. Avis sur certains articles du projet de loi n°8435 portant modification de la loi relative au patrimoine culturel

Article 2

L'article précise que les frais pour la réalisation d'opérations d'archéologie préventive autres que les opérations de diagnostic archéologique, c'est-à-dire-les fouilles d'archéologie préventives, sont à la charge entière de l'Etat.

Dans le cas de fouilles d'archéologie préventives, les conséquences financières pour les maîtres d'ouvrage d'un projet de construction, dû au retard pris sur son planning, sont non négligeables et peuvent selon les cas être dramatiques. L'OAI demande donc que l'Etat prévoit une enveloppe financière afin de compenser ce manque à gagner pour les maîtres d'ouvrages. Plusieurs types de postes à dédommager peuvent être évoqués (non exhaustif) :

- remboursement de crédits (frais d'intérêts) en cours
- frais dû au décalage du planning des entreprises exécutantes
- malus dû au décalage de la future réception des travaux et de la remise des clés
- ...

En outre, l'OAI suggère à l'Etat de réfléchir à un mécanisme couvrant le cas dommageable au droit des maîtres d'ouvrage où, du fait que l'INRA n'ayant plus de budget à consacrer et/ou plus de ressources humaines d'expertise archéologique disponibles pour les fouilles, les fouilles devaient être reportées sur l'année d'après, ou pire plus tard, afin que les travaux puissent être dotés respectivement entrepris.

De manière secondaire, l'OAI dans ce cadre pose la question quel organe ministériel gèrera les demandes en dédommagement respectivement procédera à la prise en charge des frais complets.

Enfin, l'OAI suggère que le législateur précise dans le texte coordonné encore plus clairement, éventuellement à travers des exemples concrets, la définition de l' « opération de diagnostic archéologique ». Certes il est précisé dans la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel à l'article 2 qu'elle représente « *une opération scientifique du terrain qui vise à détecter, délimiter ou évaluer des éléments du patrimoine archéologique non encore découverts ou mal connus et qui s'achève par la rédaction d'un rapport final d'opération de diagnostic* » mais il n'est pas toujours clair quels frais sont à la charge du maître d'ouvrage.

Article 4

L'article 4 remédie à un oubli législatif en prévoyant que l'exécution des travaux à entreprendre sur un immeuble classé comme patrimoine culturel national autorisé par le ministre ayant la Culture dans ses attributions sont non seulement surveillés par l'INPA, mais également par l'INRA, ce qu'approuve l'OAI. L'article 30, alinéa 4, de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel est donc proposé d'être modifié en ce sens.

Au sujet de cet alinéa de la loi il est mentionné d'autre part que « *Le propriétaire d'un bien immeuble classé comme patrimoine culturel national peut bénéficier d'une assistance à maîtrise d'ouvrage* ». L'OAI relève cet alinéa, du fait que le présent projet de loi entend rehausser son offre en subventions, et concrètement demande si cette assistance à maîtrise d'ouvrage peut aussi recevoir une enveloppe. D'autre part, ne serait-il pas opportun de verrouiller le texte avec l'emploi du verbe « devoir » à la place du verbe « pouvoir »: « Le propriétaire (...) doit bénéficier d'une assistance à maîtrise d'ouvrage » afin d'accompagner de manière optimale celui-ci dans sa démarche en faveur du patrimoine culturel luxembourgeois. Enfin se pose la question de la qualification de cette assistance à maîtrise d'ouvrage : quelles personnes praticiennes et dotées du savoir nécessaire sont qualifiées pour offrir de tels services ? Certainement les Professions OAI mais le législateur a-t-il à l'esprit des hommes et femmes de l'art spécialisés, formés spécialement en la matière, ... ?

En portant le regard vers les Communes cette fois-ci, l'OAI rappelle que ses professions sont parfaitement qualifiées à accompagner les agents des services communaux dans l'appréciation et l'orientation des projets exigeant une expertise technique fine en matière architecturale et d'ingénierie, quand bien même les règlements en vigueur, par exemples Plan d'Aménagement Particulier Quartier Existant (PAP QE), Plan d'Aménagement Général (PAG), Règlement-type sur les Bâtisses, les Voies publiques et les Sites (RBVPS), contiennent des dispositions précises.

Article 5

L'article introduit, pour le patrimoine mobilier, des critères de classement pour le classement de biens culturels comme patrimoine culturel national.

Tout d'abord, l'OAI signale que l'INPA devra veiller à ce que ces critères soient pondérés, sur une base transparente, et à ce que le critère d' « authenticité » ne soit pas surévalué ; d'ailleurs le texte de loi précise bien à cet effet que ces critères sont cumulatifs. En l'occurrence, l'OAI

demande à ce que l'INPA soit vigilante à ce qu'aucune dérive n'ait cours, découlant d'une interprétation erronée, de donner plus d'importance au critère d' « authenticité » du fait qu'il soit placé en première position dans l'énumération des différents critères dans le texte de projet de loi. D'ailleurs, l'OAI attire l'attention que le texte de l'article 23 du chapitre concernant le patrimoine architectural de la loi du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel devrait également être revu. En effet, cet article met en avant le critère d' « authenticité », et stipule qu'au moins un des 14 autres critères énumérés doit être rempli. Cela conduit à notre sens à une approche très réductrice du sujet. En effet, si un immeuble présentant une série de critères a été modifié à l'intérieur de celui-ci, par exemple, il aura certes une grande valeur patrimoniale, mais n'est plus authentique et ne sera donc pas classé.

Ensuite, l'OAI permet de remonter le fait que de nombreuses discussions ont eu cours par le passé au sein de la COPAC concernant les critères. Malgré cette bonne intention, ils ne sont pas toujours applicables et ne réussissent pas à réaliser la distinction dans la catégorie de classement. Pour exemple, dans le cas du patrimoine immobilier, nous nous permettons de reprendre le même exemple que celui cité ci-dessus, souvent un bâtiment ne remplit plus les critères car trop de modifications ont été réalisées à l'intérieur de celui-ci alors que considéré de l'extérieur (façades, pignons, ...) le bâtiment respecte les critères dans le cadre de sa sauvegarde en tant que patrimoine culturel. Par conséquent, face à cette situation de « zone grise », dans la plupart des cas, les bâtiments reçoivent un vote négatif de la part de la COPAC dans la crainte d'un recours du propriétaire. A ce sujet, l'OAI pose la question si un tour d'horizon exhaustif des pratiques de classement en Europe (Royaume-Uni, ...) a été réalisé avant de figer ceux à applicables au Luxembourg. En effet, un système de classement dit « dynamique » c'est-à-dire permettant de classer un objet suivant plusieurs étapes serait avantageux afin d'assurer un meilleur contrôle dès la prise en main d'un propriétaire sur son bien et par-là d'éviter certaines dérives.

L'OAI appelle de ses vœux, et rejoint cette même volonté du législateur imprégnant le présent projet de loi, que plus de projets soient classés dans le futur et selon son avis le budget prévu par le ministère de la Culture (cf. fiche financière annexée au projet de loi) dans le cas d'un accroissement substantiel du nombre de bien à classer ne sera plus durable respectivement réaliste.

Article 62bis

Liste des biens culturels d'intérêt patrimonial/Subsides

Premièrement, l'OAI se pose la question si l'article 62bis n'est pas superflu respectivement ne devrait pas être fondamentalement revisité tant son contenu peut paraître réducteur. En effet, classer un bien culturel dans une catégorie « d'intérêt patrimonial » du fait qu'il n'est pas éligible à tous les critères de classement, mais « *présentant néanmoins un intérêt patrimonial pour répondre au critère d'authenticité et d'intégrité et au moins un des autres critères* », peut donner le sentiment qu'il s'inscrit dans un groupe de « seconde zone » ce que l'OAI est certain que le législateur ne souhaite pas.

Au-delà de cette réflexion liminaire, cet article indique que des subventions pour des travaux de restauration et de mise en valeur de bien culturels inscrits à la liste des biens culturels d'intérêt patrimonial peuvent être alloués.

En outre, il est précisé qu'en cas d'insuffisance des crédits budgétaires disponibles, les subventions sont accordées par priorité aux travaux ayant pour objet la restauration ou la mise en valeur de biens culturels classé comme patrimoine culturel national et ensuite aux biens culturels d'intérêt patrimonial.

L'OAI pose la question sur quels critères se fera l'analyse des projets prioritaires en dotation de subsides. L'OAI plaide qu'en aucun cas le critère injuste « First come / First serve » ne soit utilisé. Malheureusement, les projets qui seront jugés non prioritaires et donc ne bénéficiant pas d'une manne de l'Etat seront retardés dans leur mise en œuvre.

D'autre part, l'OAI demande si cette liste publiée sera ouverte au public à tout moment.

Subsides pour les honoraires de l'architecte

L'OAI demande à ce que soit envisagé la possibilité d'octroyer des subsides pour les honoraires de l'architecte pour un projet touchant un monument national. En effet, placer un intérêt à soutenir ces frais liés à ces activités intellectuelles autant que ceux inhérents à des travaux paraît cohérent. D'ailleurs, les retours d'expérience montrent que les honoraires d'architecte pour un projet sous sauvegarde sont systématiquement supérieurs à ceux d'une simple rénovation/transformation, vu les divers travaux de coordination avec les services de l'INPA à assurer et les contraintes en résultant à mettre en œuvre.

D'autre part, cette aide sensibiliserait les maîtres d'ouvrage à recourir à un architecte pour l'intégralité de la mission, ce qui garantirait que les consignes et exigences formalisés par l'INPA soient bien considérées et respectées.

Le niveau des subsides pourrait par exemple se trouver à 20 % des honoraires pour une mission complète.

Information du ministre au sujet d'un changement de statut du bien culturel

L'article indique que « *Le propriétaire informe le ministre par écrit deux mois à l'avance de toute aliénation, modification, réparation, restauration ou sortie de territoire du bien culturel* ».

L'OAI se pose la question si les Communes n'auraient pas un rôle à jouer en matière de signalement de travaux affectant de tels objets. En effet, trop souvent les propriétaires, sans l'accompagnement d'une maîtrise d'ouvrage avertie, ne connaissent pas ou feignent de ne pas connaître les procédures d'informations légales à respecter.

Article 8

Le présent article prévoit d'ajouter une autre hypothèse selon laquelle le ministre peut demander une autorisation judiciaire de visite d'un immeuble à savoir : lorsqu'il existe des indices qui permettent de conclure que le critère d'authenticité ainsi qu'au moins un autre des critères énumérés à l'article 23, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, sont remplis.

Vu déjà tous les recours en cours et étant donné la quantité de monuments qui sont dans une telle situation où le propriétaire refuse de laisser évaluer son bien par l'INPA, l'OAI craint qu'un retard dans les procédures et pour certains projets se fasse ressentir.

Nota Bene : Au sujet de la loi en vigueur du 25 février 2022 relative au patrimoine culturel

L'OAI profite de l'opportunité que l'article 131 de la loi sera touché par le projet de modifications afin de revenir sur ses alinéas 3 et 5 au sujet de la procédure de classement jugée par l'OAI déséquilibrée pour le propriétaire d'un bien immobilier.

La période d'intention de classement de la part du ministre s'étendant sur neuf mois à partir de sa notification est trop importante. L'OAI propose que soit précisé si les travaux peuvent être débutés endéans cette période. Si tel était le cas, la question se pose, et à laquelle une réponse est attendue, si ces travaux entrepris seront bien subventionnés. Dans la pratique,

les propriétaires n'arrivent pas correctement à évaluer si l'engagement final du ministère coïncidera avec la somme espérée d'être subventionnée. Par conséquent, ces incertitudes vis-à-vis de la proportion de financement de l'Etat impliquent une réticence de la part des maîtres d'ouvrage à faire classer leur bien.

Enfin, l'OAI demande à ce que la COPAC soit systématiquement informée dans le cas où le ministre ne suit pas ces recommandations.

4. Conclusion

L'OAI est en mesure de marquer son accord sur le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Luxembourg, le 28 octobre 2024

Pour l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils

Michelle FRIEDERICI
Présidente



Patrick NOSBUSCH
Vice-Président



Pierre HURT
Directeur

