

Projet de loi

portant approbation de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique ouverte à signature le 16 janvier 1992 à La Valette

Avis du Conseil d'État

(27 septembre 2016)

Par dépêche du 23 mai 2016, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, lequel a été élaboré par le ministre de la Culture.

Au texte du projet de loi proprement dit étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que le texte de la Convention à approuver.

L'avis de la Chambre de commerce a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 20 juin 2016.

Considérations générales

Le projet de loi sous examen vise à faire approuver la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique ouverte à signature le 16 janvier 1992 à La Valette (ci-après la « Convention »). Cette Convention a été signée par le Luxembourg le 16 janvier 1992, mais n'a jamais été ratifiée depuis lors.

Il ressort en effet de l'exposé des motifs que le Luxembourg figure parmi les derniers pays membres du Conseil de l'Europe (à côté du Monténégro et de l'Islande) à ne pas avoir ratifié cette Convention. Ce retard de plus de vingt-quatre ans s'expliquerait, selon les auteurs du texte, par le fait que « le Luxembourg fait preuve d'une certaine lenteur et d'un sentiment de ne pas être véritablement concerné en ce qui concerne la ratification de conventions internationales en la matière »¹.

Or, ladite Convention vise à mieux concilier les besoins respectifs de l'archéologie et de l'aménagement du territoire, en veillant à ce que les archéologues participent aux politiques de planification et à ce qu'il y ait une consultation systématique entre les communes, les archéologues, les urbanistes et les spécialistes de l'aménagement du territoire. De fait, cette Convention met en avant le principe novateur de conservation intégrée, basée sur la notion d'archéologie préventive. L'intérêt d'une telle approche préventive est essentiel pour le Luxembourg, comme l'avait déjà souligné le

¹ Les auteurs du projet citent ainsi l'avis du Conseil d'État du 22 mars 2005 (doc. parl. n° 5377¹) relatif à la loi d'approbation de la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels (UNESCO, Paris, 14 novembre 1970).

Conseil d'État dans son avis relatif au projet de loi relative à la protection et à la conservation du patrimoine culturel².

Les auteurs du projet de loi admettent d'ailleurs dans l'exposé des motifs que la Convention constitue un instrument juridique essentiel eu égard, d'une part, à la richesse archéologique du sous-sol luxembourgeois – comme en témoignent les découvertes récentes – et, d'autre part, à l'importance et au nombre croissants de projets de construction en cours.

Aussi les auteurs du projet de loi expliquent-ils que les travaux d'aménagement du territoire s'accroissent rapidement tandis que les sites archéologiques voués à disparaître sont plus nombreux chaque année. De là le constat selon lequel – si les méthodes de l'archéologie préventive ne sont pas mises en œuvre –, des dizaines de sites archéologiques uniques seront détruits chaque année sans contrôle ni documentation, faute d'obligation systématique de conservation et d'effectifs spécialisés suffisants.

Si la législation actuelle prévoit déjà certaines dispositions concernant la protection du patrimoine archéologique, elle est néanmoins lacunaire puisqu'elle ne prend pas en compte tous les standards internationaux et européens. L'approbation de la Convention apparaît dès lors souhaitable et nécessaire pour le Luxembourg. Il faut toutefois que les engagements qu'elle contient soient effectivement mis en œuvre par la législation luxembourgeoise. Selon les auteurs du projet de loi, les dispositions de la Convention relatives à la protection et à la conservation du patrimoine archéologique seront mises en œuvre lors de l'élaboration du futur projet de loi concernant la protection du patrimoine culturel.

Fondamentalement, la Convention introduit une définition de la notion de patrimoine archéologique ainsi que d'autres notions qui font actuellement défaut. Tel est le cas par exemple de l'obligation d'établissement et de mise à jour d'un inventaire du patrimoine archéologique (article 2 de la Convention), de l'application du principe de la conservation intégrée (article 5 de la Convention), de l'interdiction expresse de l'utilisation de détecteurs de métaux (article 3 iii) de la Convention), ou encore du principe du soutien financier et matériel des pouvoirs publics aux opérations de recherche archéologique (article 6 de la Convention). La Convention contient par ailleurs des dispositions relatives à la diffusion de l'information, à la sensibilisation du public et à la prévention de la circulation illicite d'éléments du patrimoine archéologique.

L'application de l'archéologie préventive – par opposition à l'archéologie de « sauvetage » actuellement pratiquée –, relevant de la conservation intégrée prévue par l'article 5 de la Convention, devrait inciter le Luxembourg à intégrer les préoccupations archéologiques dès la phase de planification des politiques d'aménagement du territoire. Une telle approche garantit à toutes les parties prenantes (communes, aménageurs, urbanistes, archéologues) tant l'efficacité dans la réalisation de projets que la sécurité juridique, qui font actuellement défaut.

²Avis du Conseil d'État du 10 décembre 2002, doc. parl. n° 4715², p. 5.

Examen de l'article unique

Article unique

L'article unique du projet de loi sous avis n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État qui peut dès lors marquer son accord.

Observations d'ordre légistique

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 septembre 2016.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Georges Wivenes