

Projet de loi
relative au patrimoine culturel

Avis du Conseil d'État
(9 juin 2020)

Par dépêche du 6 septembre 2019, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Culture.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis des autorités judiciaires ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 23 décembre 2019.

Les avis du « Mouvement Patrimonial – Eng Initiative fir den Denkmalschutz » et du Comité national luxembourgeois de l'ICOM ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 17 janvier 2020.

L'avis de la Chambre des métiers a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 12 février 2020.

L'avis du Syvicol a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 19 février 2020.

Les avis de la Chambre de commerce et de l'Ordre des architectes et des ingénieurs-conseils ont été communiqués au Conseil d'État par dépêche du 3 avril 2020.

Considérations générales

Ainsi que l'exposent les auteurs, le projet de loi sous avis a « comme but de fournir un cadre légal au patrimoine culturel dans sa globalité en y prévoyant à la fois des dispositions relatives au patrimoine architectural, archéologique, mobilier et immatériel ». Ils prévoient dès lors de rassembler, dans un seul texte, toutes les dispositions ayant trait au patrimoine culturel pris au sens large. À cette fin, la loi en projet envisage de remplacer les lois existantes en la matière à savoir, en particulier, la loi du 21 mars 1966 concernant a) les fouilles d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique ; b) la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier, la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, la loi modifiée du 9 janvier 1998 portant transposition de la directive 93/7/CEE du 15 mars 1993 relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre de l'Union Européenne ainsi que les articles 17-1 à 17-4 de la loi modifiée du

4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie.

En même temps, ils profitent de l'occasion pour mettre en œuvre un certain nombre de textes européens ainsi que des dispositions de conventions internationales comme la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société, faite à Faro, le 27 octobre 2005, le Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signé à La Haye le 26 mars 1999, la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique ouverte à la signature à la Valette le 16 janvier 1992, la Convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, adoptée lors de la conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, réunie à Paris du 17 au 21 novembre 1972, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural en Europe, signée à Grenade le 3 octobre 1985, ainsi que 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.

Le Conseil d'État ne peut que soutenir l'idée de rassembler les différentes dispositions pertinentes en la matière dans un seul texte. Il en va de même pour une modernisation des règles existantes. Par ailleurs, un certain rapprochement, voire simplification des procédures est à soutenir.

En même temps, la matière à régler par le projet de texte sous examen est sujette à des intérêts divergents qui, souvent, entrent en conflit les uns avec les autres. Il s'agit ainsi de trouver un juste équilibre entre l'intérêt général de la protection de notre patrimoine, d'un côté, et le droit de la propriété individuelle, de l'autre. Cet équilibre n'est pas toujours aisé à trouver et le Conseil d'État sera amené à y revenir par la suite.

En matière de recours administratifs, le Conseil d'État note que les juridictions administratives soulignent que le projet de loi sous avis « ne prévoit plus, notamment en ses articles 20 (1), 40 et 137 (5), qu'un droit de recours en annulation : il s'agit manifestement d'une régression de la protection juridique accordée aux propriétaires concernés et aux tiers intéressés, au-delà de toute question tenant à l'effectivité du recours et à sa praticabilité, compte tenu de ce qu'un classement peut concerner des situations complexes demandant des solutions différenciées ».

En même temps, le Conseil d'État constate que dans certaines matières, il est de plus en plus fréquent que des recours en réformation soient transformés en recours en annulation alors que tel n'est pas le cas dans d'autres matières. Dans le but d'assurer une cohérence accrue en matière de recours, le Conseil d'État estime qu'il importe de fixer une ligne directrice pour savoir dans quelle matière il y a lieu de prévoir un recours plutôt qu'un autre, et dans quelles circonstances, selon une approche cohérente, à l'instar de ce qu'avait préconisé le Conseil d'État dans son avis du 18 mars 1997¹.

¹ Avis du Conseil d'État n° 42.537 du 18 mars 1997 relatif au projet de loi portant modification des articles 2, 12, 22 et 26 de la loi du 28 décembre 1988 concernant le droit d'établissement (doc. parl. n° 4165⁸).

À l'article 118, les auteurs visent toute une série d'articles du projet de loi sous examen dont la violation est pénalement sanctionnée.

Dans son avis n° 52.039 du 26 septembre 2017, le Conseil d'État avait estimé à l'égard de l'article 11 du projet de loi sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique², qui visait indistinctement toutes les dispositions du dispositif en prévoyant que « les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses règlements d'exécution » sont sanctionnées, que l'article en question violait le principe de légalité des peines tel que prévu à l'article 14 de la Constitution. Contrairement à l'article 11 précité, l'article 118 du projet de loi sous examen vise une série précise d'articles dont la violation est pénalement sanctionnée. De ce point de vue, le Conseil d'État peut donc marquer son accord à l'article 118.

Toutefois, et ainsi que le Conseil d'État l'avait souligné dans son avis précité du 26 septembre 2017³, « [s]uivant la jurisprudence de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 12/02 du 22 mars 2002) 'le principe de la légalité de la peine entraîne la nécessité de définir les infractions en termes suffisamment clairs et précis pour en exclure l'arbitraire et permettre aux intéressés de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnables ; que le principe de la spécification de l'incrimination est partant le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution.' ».

Le Conseil d'État constate qu'un certain nombre d'articles visés à l'article 118 ne comportent pas « clairement des faits susceptibles d'être sanctionnés ». Ils pèchent soit par manque de précision, soit par absence de faits suffisamment circonscrits pour être sanctionnables. En lecture combinée avec l'article 118, le Conseil d'État se verra dès lors obligé d'émettre une opposition formelle en relation avec ces articles qui, à ses yeux, ne respectent pas le principe de la spécification de l'incrimination qui est le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution. Il y reviendra à l'endroit des dispositions concernées.

Finalement, le Conseil d'État regrette que le texte du projet de loi sous avis ne soit pas accompagné d'une version coordonnée de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État, qu'il s'agit de modifier. Le Conseil d'État rappelle la circulaire du ministre aux Relations avec le Parlement du 28 janvier 2016 aux termes de laquelle le Conseil d'État entend se voir transmettre « des textes coordonnés dans lesquels les modifications seront indiquées en caractères gras et les passages de texte en vigueur à modifier ou à supprimer resteront visibles tout en étant barrés »⁴.

² Doc. parl. n° 7160¹.

³ *Ibid.*

⁴ Circulaire TP - 109/sp du 28 janvier 2016 du ministre aux Relations avec le Parlement : « 2. Forme de transmission au Conseil d'État de textes coordonnés de lois ou de règlements grand-ducaux modificatifs », p. 2.

Examen des articles

Chapitre 1^{er} – Objet et définitions

Article 1^{er}

L'article sous examen vise à indiquer les objectifs de l'acte sous examen sans pour autant comporter de valeur normative ; il est dès lors à omettre.

Article 2

Aux points 1, 3 et 5 à 8, les auteurs emploient la notion d'« intérêt public national ». Le Conseil d'État note que cette notion est reprise de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société et figure par ailleurs dans la loi modifiée du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ainsi que dans la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage. Il comprend en outre la notion d'intérêt public « national » par opposition à l'intérêt public « local » ou « communal ».

Au point 3, en fin de phrase, il est recommandé d'écrire « [...] et qui a comme effet d'assurer la pérennité ou la mise en valeur de ce bien ; ».

Concernant la définition du « patrimoine culturel » au point 1, le Conseil d'État estime que la notion de bien « matériel » pourrait être omise, étant donné que sont déjà visés les biens meubles et immeubles.

Étant donné que la définition du « patrimoine culturel national » ne vise pas le patrimoine immatériel, celui-ci n'est pas couvert par la définition reprise au point 4, décision compréhensible au vu de la nature différente de ce patrimoine.

Le Conseil d'État comprend les définitions aux points 5 à 8 (« patrimoine archéologique », « patrimoine architectural », « patrimoine mobilier », « patrimoine immatériel ») en ce sens que les patrimoines y visés présentent un intérêt public national sans pour autant nécessairement déjà bénéficier d'une protection par voie de classement telle que prévue pour le patrimoine culturel national. Il s'agirait alors à la fois du patrimoine classé comme patrimoine culturel national et du patrimoine non classé comme tel. Dans ce cas, des précisions telles que, par exemple, celle à l'article 3, alinéa 1^{er}, qui vise le « patrimoine archéologique y compris les éléments du patrimoine archéologique classés comme patrimoine national » sont superfétatoires.

Alors que la notion de « délais raisonnables » est une notion a priori aux contours imprécis, elle est précisée à l'article 6 du projet de loi sous examen, de sorte que le Conseil d'État peut s'accommoder de la définition de « opération d'archéologie préventive » reprise au point 12.

Au point 22, la définition de « biens culturels » indique qu'il s'agit de ceux qui, à titre religieux ou profane, revêtent de l'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art, la science « ou pour tout autre motif ». Or, l'expression « ou pour tout autre motif » enlève toute limite au champ de la définition. Même à souhaiter viser, ainsi que l'indiquent

les auteurs, « l'ensemble des biens potentiellement concernés », une telle définition illimitée ne saurait figurer dans un projet tel que celui sous avis et est, partant, à supprimer. Il y a lieu de préciser davantage la définition sous examen ; le Conseil d'État y reviendra dans ses observations relatives aux articles 66 et 67. Par ailleurs, le Conseil d'État comprend la notion de « bien culturel » comme désignant une certaine catégorie de biens qui, dans le cas où ils remplissent les conditions reprises au point 1 de l'article sous examen, font partie du patrimoine culturel et qui, en cas de classement, relèveront alors du patrimoine culturel national.

Chapitre 2 – Patrimoine archéologique

Article 3

La création de l'inventaire du patrimoine archéologique par cet article est inspirée de l'article 2 de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique ouverte à la signature le 16 janvier 1992 à La Valette, par lequel chaque État partie s'engage notamment « à mettre en œuvre un régime juridique de protection du patrimoine archéologique prévoyant la gestion d'un inventaire de son patrimoine archéologique et le classement de monuments ou de zones protégés ». Ce régime juridique doit également prévoir « la constitution de zones de réserve archéologiques, même sans vestiges apparents en surface ou sous les eaux, pour la conservation de témoignages matériels à étudier par les générations futures », ainsi que « l'obligation pour l'inventeur de signaler aux autorités compétentes la découverte fortuite d'éléments du patrimoine archéologique et de les mettre à disposition pour examen ».

D'après les auteurs, il existe déjà un inventaire archéologique pour le territoire du Luxembourg ; toutefois il ne semble pas avoir d'assise dans une loi.

À l'alinéa 1^{er}, les termes « avec la contribution d'autres administrations » sont très vagues. Il importe de prévoir expressément quelles administrations sont visées et de quelle manière elles contribueront. Sont-elles obligées de le faire de leur propre initiative ? Sur demande du Centre national de recherche archéologique (ci-après « CNRA ») ? Ce dernier pourrait-il les ignorer ?

Au même alinéa, le mot « connus » peut être supprimé, étant donné qu'il pourrait s'avérer assez difficile de recenser des éléments inconnus du patrimoine archéologique.

Toujours à l'alinéa 1^{er}, les termes « y compris les éléments du patrimoine archéologique classés comme patrimoine culturel national » pourront être supprimés pour la raison explicitée aux observations relatives aux points 5 à 8 de l'article 2 du projet de loi sous examen.

À l'alinéa 4, le Conseil d'État peut accepter l'expression « intérêt suffisant », étant donné qu'à la fois la loi dite « Omnibus » (article 52, modifiant l'article 17 de la loi précitée du 18 juillet 1983, dans le contexte des immeubles à inscrire sur l'inventaire supplémentaire) et la loi modifiée du 23 octobre 2011 relative à la concurrence (article 26, non modifié, en relation avec les auditions devant le Conseil de la concurrence) font référence à cette notion. Le Conseil d'État peut également suivre les auteurs dans leur

raisonnement en ce qu'ils entendent éviter que des « fouilleurs clandestins excavent des objets archéologiques des sites connus et figurant sur la carte archéologique ».

Article 4

Ainsi que l'indiquent les auteurs, l'article sous examen introduit une des principales nouveautés du projet de loi, à savoir le principe de l'« archéologie préventive », « dont le but est de détecter et de protéger le patrimoine archéologique en amont de travaux de construction, le tout dans le but d'apporter plus de sécurité juridique à tous les acteurs impliqués et un gain de temps et d'énergie non négligeable (notamment en évitant des arrêts de chantier) ».

D'après les auteurs, l'idée de l'archéologie préventive, dont le principe est prévu aux articles 4 et suivants de la loi en projet, est inspirée de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique ouverte à la signature le 16 janvier 1992 à La Valette ainsi que de certaines législations voisines. Le concept de l'archéologie préventive constituerait une nouveauté en droit luxembourgeois.

Les auteurs indiquent encore que le paragraphe 1^{er} met en œuvre l'article 2 de la Convention de La Valette précitée qui prévoit que les parties doivent mettre en œuvre un régime juridique de protection du patrimoine archéologique.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu de relever que les termes « des informations et données complémentaires d'autres administrations » sont des plus vagues. Tout comme à l'article 3, il conviendrait au moins de prévoir expressément quelles administrations peuvent fournir des informations.

Au vu de la définition des termes « zone d'observation archéologique », reprise au point 9 de l'article 2, et qui précise qu'il s'agit d'une « zone territoriale qui comprend ou est susceptible de comprendre des sites archéologiques », le Conseil d'État constate que cette zone est, dans un premier temps, susceptible de couvrir le territoire entier du Grand-Duché, à l'exception des « terrains déjà fouillés et pour lesquels le site archéologique est déjà entièrement détruit suite à ces fouilles et les terrains déjà aménagés jusqu'à un niveau où plus aucun élément du sous-sol ne peut être sauvegardé (par exemple : carrières) » et « des sites archéologiques classés comme patrimoine culturel national auxquels les effets du classement prévus aux articles 30 à 41 du projet de loi s'appliquent (notamment exigence d'une autorisation ministérielle pour toute modification du site) ». Tous les autres terrains seraient dès lors couverts par cette zone qui impose, sauf quelques exceptions reprises aux paragraphes 2 et 3 de l'article sous examen, pour tous les travaux de construction, de démolition ou de déblai soumis à autorisation de construire ou de démolir, une évaluation des terrains quant à leur potentialité archéologique au plus tard au moment de l'introduction de la demande de l'autorisation de construire ou de démolir. Alors que le Conseil d'État entrevoit qu'une telle obligation, pour tous les travaux visés, constitue, pour la plupart de ces terrains, une obligation qui risque d'entraîner un allongement des procédures d'autorisation de construction par rapport à la situation actuelle, il comprend la nécessité de cette disposition dans le contexte de la mise en œuvre de la Convention de La Valette et de la protection du patrimoine archéologique.

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il convient de préciser quelle administration, qui serait habilitée à publier le projet de délimitation de la zone d'observation archéologique, est visée par cette disposition.

Pour ce qui est du paragraphe 5, qui prévoit que la zone d'observation archéologique est délimitée et arrêtée par règlement grand-ducal, et donc par acte normatif à caractère général, le Conseil d'État peut y marquer son accord, ceci par analogie aux zones de protection autour des captages d'eau souterraine qui sont également arrêtées par voie de règlement grand-ducal.

Article 5

Le Conseil d'État lit l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen en ce sens que des opérations de diagnostic archéologique ou des opérations de fouille archéologique ne peuvent être prescrites que dans le cas d'un terrain à haute potentialité archéologique ou dans celui où le terrain en question contient des sites archéologiques connus. Tous les autres terrains ne pourront pas être soumis à une telle contrainte et devront dès lors bénéficier d'une levée de contrainte archéologique par le ministre. Le Conseil d'État s'interroge toutefois sur la notion de « terrains ayant une haute potentialité archéologique » qui n'est pas autrement définie dans le projet de loi sous examen. Afin d'éviter toute ambiguïté, le Conseil d'État estime que cette notion devrait être définie de manière plus précise en s'inspirant des explications données par les auteurs au commentaire du point 9 de l'article 2, pour préciser qu'il s'agit de « zones dans lesquelles des vestiges archéologiques ont déjà été détectés ».

À l'alinéa 2, les termes « d'office » ne comportent pas de valeur normative et sont à supprimer.

Article 6

L'alinéa 1^{er} vise uniquement « les délais contractuels dans le cadre de la livraison de l'ouvrage à construire sur le terrain », alors que les opérations d'archéologie préventive peuvent également être prescrites dans le cas de travaux de démolition ou de déblai (pour autant qu'elles sont soumises à autorisation de construire ou de démolir). Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur le sort des délais contractuels dans ces cas et estime qu'ils devraient également être couverts par la disposition sous examen.

Le Conseil d'État lit l'alinéa 2 en ce sens que si le maître d'ouvrage n'est pas d'accord avec une prolongation du délai, qui doit être déterminée d'un commun accord, le terrain bénéficie d'une levée de contrainte après les six mois y indiqués.

Par ailleurs, se pose, par rapport à l'alinéa 2, la question du point de départ du délai des six, voire des douze mois prévus pour l'opération d'archéologie préventive. L'opération d'archéologie préventive débute-t-elle au moment de la prescription par le ministre de celle-ci ou, seulement, au moment du début effectif de l'opération ? Dans cette deuxième hypothèse, il y aurait lieu de prévoir un délai limite pour le début des travaux afin de protéger les droits des personnes concernées.

En outre, l'alinéa 2 ne prévoit pas une levée de contrainte archéologique dans l'hypothèse où l'opération d'archéologie préventive serait terminée avant le délai des six, voire des douze mois. Le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi sous avis de prévoir que la levée de contrainte archéologique est accordée par le ministre dès l'achèvement de l'opération.

Article 7

L'article sous examen doit être précisé. En effet, il n'est pas clair s'il vise l'État et les communes en tant que propriétaires de terrains qui pourront faire les demandes visées pour leurs propres terrains, ou si, au contraire, ils pourront faire des demandes pour des terrains appartenant à autrui, en tant qu'autorité publique. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen, en raison de cette imprécision, source d'insécurité juridique. Si est visée la situation dans laquelle un propriétaire fait une telle demande pour son propre terrain, il y a lieu de le préciser.

Articles 8 et 9

À l'article 8, le Conseil d'État note que les auteurs retiennent la notion de « cahier des charges ». Par ailleurs, à l'article 9, il est prévu que des opérations d'archéologie préventive et programmée pourraient être exécutées par un opérateur autre que le CNRA.

Le Conseil d'État tient à souligner qu'au vu de ces dispositions, il n'est pas à exclure que la législation relative aux marchés publics soit applicable. Dans ce cas, le fait de prévoir une procédure d'agrément pourrait être interprété comme une restriction non justifiée de l'accès au marché public en question. Le Conseil d'État se doit dès lors de rappeler que les auteurs devront s'assurer de la compatibilité de la mise en œuvre de ces dispositions avec la législation applicable en la matière.

L'article 9, quant à lui, prévoit que les opérations d'archéologie préventive et programmée sont effectuées par le CNRA ou par un opérateur archéologique qui doit avoir été agréé au préalable par le ministre, les conditions pour obtenir l'agrément étant fixées par règlement grand-ducal. Or, la détermination des conditions de la délivrance d'un agrément relève du domaine de la loi formelle en vertu de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, selon lequel les restrictions à la liberté du commerce relèvent du domaine de la loi formelle. Ainsi, le renvoi à un règlement grand-ducal ne peut se concevoir que dans le cadre de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, qui prévoit que, « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». En l'espèce, la loi ne prévoit pas le cadre normatif essentiel requis par la Constitution, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis.

Article 10

Les alinéas 1^{er} et 2 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'alinéa 3, qui prévoit l'autorisation expresse du président du tribunal d'arrondissement du lieu de situation du terrain pour procéder à une visite sans le consentement du propriétaire, constitue une nouveauté dans ce contexte. En effet, la plupart des textes en vigueur qui prévoient une autorisation du président du tribunal d'arrondissement se situent dans la procédure civile proprement dite.

Ainsi, la loi modifiée du 29 mars 1978 concernant la reconnaissance des droits sur aéronef pour certaines catégories de biens aéronautiques prévoit, à titre d'exemple, en son article 51 que « [l]orsque le propriétaire de l'aéronef n'est pas domicilié au Luxembourg ou que l'aéronef est de nationalité étrangère, tout créancier a le droit de pratiquer une saisie conservatoire avec l'autorisation du président du tribunal d'arrondissement du lieu où l'appareil se trouve ».

Le Conseil d'État s'interroge sur l'identité de la personne ou de l'organe qui prend la décision, motivée, pour effectuer une visite telle qu'envisagée. S'agira-t-il d'un agent du CNRA ? Du président du CNRA ? Nonobstant cette question, le Conseil d'État estime qu'il s'agira d'une décision prise pour le compte de la CNRA, à savoir, une autorité administrative. Cette décision motivée, prise sur autorisation expresse du président du tribunal d'arrondissement, est dès lors, aux yeux du Conseil d'État, susceptible d'un recours devant les juridictions administratives. Le Conseil d'État a toutefois du mal à concevoir comment une décision, autorisée expressément par le président du tribunal d'arrondissement, donc par une juridiction de l'ordre judiciaire, pourra ensuite être remise en cause par le tribunal administratif, juridiction de l'ordre administratif. N'est pas prévue non plus la manière dont est saisi le président du tribunal d'arrondissement ni si son autorisation est susceptible d'appel. Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis, en raison de l'insécurité juridique qui en résulte.

Cette question se pose de manière identique pour les autres procédures du projet de loi sous examen qui prévoient une intervention similaire du président du tribunal d'arrondissement, à savoir notamment, les articles 19, 40, 47, 62 et 136.

Article 11

Concernant l'article sous avis, le Conseil d'État s'interroge sur l'articulation des conditions d'octroi de l'autorisation ministérielle y visée avec les éléments à reprendre au « cahier des charges » mentionné à l'article 8. Est-ce que le « cahier des charges » est fixé par l'autorisation ministérielle ? En amont ? En tout état de cause, le Conseil d'État estime qu'il serait utile de préciser que les conditions énumérées au « cahier des charges » sont reprises par l'autorisation ministérielle.

Article 12

Le texte sous examen est très lacunaire, dans la mesure où il prévoit que l'autorisation ministérielle est délivrée « en fonction de la qualification du demandeur ainsi que de la nature et des modalités de recherche », sans pour autant prévoir plus de précisions.

De surcroît, le non-respect de la disposition sous examen est passible d'une amende, et ce en vertu de l'article 118. À cet égard, le Conseil d'État

renvoie à ses développements repris aux considérations générales et à son opposition formelle émise à l'égard de l'article 118 et demande de préciser la disposition sous avis.

Article 13

L'article sous examen, qui est très largement inspiré de l'article L. 542-2 du code du patrimoine français, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 14 et 15

L'article 14 sous examen prévoit que les frais engendrés par les opérations d'archéologie préventive sont à moitié à la charge du maître d'ouvrage et à moitié à la charge de l'État, à l'exception des frais liés aux opérations de diagnostic archéologique lesquels sont à la charge du maître d'ouvrage. En même temps, l'article 15 dispose que les éléments du patrimoine archéologique, mis au jour à la suite d'opérations d'archéologie préventive ou programmée ou de découvertes fortuites réalisées sur des terrains, sont présumés appartenir à l'État dès leur mise au jour. La seule compensation, d'ailleurs évidente, prévue par l'article 15, est le versement au propriétaire du fonds sur lequel est situé le bien, d'une indemnité destinée à compenser le dommage qui peut lui être occasionné par l'accès des agents du CNRA audit bien.

Alors que le Conseil d'État peut s'accommoder de la solution retenue par l'article 15, largement inspirée de l'article 552, modifié, du code du patrimoine français, il estime qu'il est inconcevable que la moitié des frais engendrés par les opérations d'archéologie préventive, tout comme l'entièreté des frais liés aux opérations de diagnostic archéologique, soient mis à la charge du maître d'ouvrage alors que ces opérations sont effectuées pour le compte de la communauté, à des fins de préservation du patrimoine et que les éléments découverts appartiendront à l'État. Il rappelle dans ce contexte son avis du 10 novembre 2015 relatif au projet de loi portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours, dans lequel il avait indiqué qu'il a « les plus vives réticences à suivre une approche qui consisterait à faire supporter à une partie seulement de ces utilisateurs des frais qui tombent clairement dans la définition des services publics à charge de l'ensemble d'une collectivité ». Il en va de même pour ce qui est de la disposition sous avis. Faire supporter des frais à certains propriétaires alors que le « bénéfice » de ces mesures revient à la collectivité, revient à créer, dans le chef d'une partie de la communauté seulement, une sorte d'impôt, affecté directement au financement des opérations d'archéologie préventive. Une telle charge, au détriment d'une partie de la collectivité seulement, n'est pas sans poser un problème sérieux, d'une part, au regard de l'article 10*bis* de la Constitution et du principe de l'égalité de traitement y inscrit ainsi que, d'autre part, au regard de l'article 101 de la Constitution qui pose le principe de l'égalité devant les charges publiques, et constitue, en matière de charges publiques, une application de l'article 10*bis* précité, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement⁵. Il estime dès lors que tous les frais liés à ces opérations devront être à la charge de l'État.

⁵ Arrêt n° 106/13 de la Cour constitutionnelle 20 décembre 2013.

En ce qui concerne l'alinéa 1^{er} de l'article 15 sous examen, le Conseil d'État note que la dernière phrase prévoit que « [à] défaut d'accord amiable sur le montant de l'indemnité, celle-ci est fixée par le juge judiciaire ». Une formulation similaire est utilisée à l'article 15, paragraphe 6, alinéa 4, de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage qui prévoit qu'« à défaut d'accord amiable sur le montant de l'indemnité, celle-ci est fixée par les tribunaux de l'ordre judiciaire ». Le Conseil d'État suggère d'aligner la formule à l'article sous examen à celle retenue à la loi précitée du 17 août 2018. Il en va de même pour l'alinéa 2 de l'article sous examen ainsi que pour l'article 17, alinéa 2, dernière phrase. En outre, il n'est pas clair si le versement de l'indemnité doit se faire de l'initiative de l'État même ou sur demande de l'intéressé. Il pourrait être utile de prévoir la même procédure que celle fixée à l'article 15, paragraphe 6, alinéa 4, précité.

Le Conseil d'État interprète le dernier alinéa de l'article 15 en ce sens que le Gouvernement n'aura plus besoin de prouver l'utilité publique dans le cadre de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, mais que dès que les conditions de l'article sous examen sont remplies, la condition de l'utilité publique est remplie.

Toutefois, concernant le même alinéa, il convient de souligner que les éléments du patrimoine archéologique y visés ne sont pas nécessairement immeubles, mais peuvent être meubles également. Or, l'article sous examen n'opère pas cette distinction, de sorte qu'il pourrait être interprété comme autorisant l'expropriation en tout ou en partie d'un terrain dont la propriété a été acquise avant l'entrée en vigueur, également dans le cas où des éléments du patrimoine archéologique meuble y ont été mis au jour. Or, aux yeux du Conseil d'État, l'utilité publique d'une expropriation ne saurait être donnée dans ces cas, de sorte que la disposition sous avis n'est pas compatible avec l'article 16 de la Constitution ; il s'ensuit qu'il doit s'y opposer formellement.

Article 16

L'article sous avis met en place une obligation d'information et de conservation provisoire des éléments trouvés, ceci, d'après les auteurs, conformément à l'article 5, point iv, de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique ouverte à la signature le 16 janvier 1992 à La Valette, qui prévoit que les parties s'engagent « à prévoir, lorsque des éléments du patrimoine archéologique ont été trouvés à l'occasion de travaux d'aménagement et quand cela s'avère faisable, la conservation in situ de ces éléments ».

Le Conseil d'État constate que les auteurs ont prévu que toute contravention à cet article est passible d'une amende, en vertu de l'article 118 du projet de loi sous examen. Toutefois, l'imprécision de l'obligation, selon laquelle « l'auteur de la découverte et le propriétaire du terrain sur lequel la découverte a été faite veillent à la conservation provisoire des éléments du patrimoine archéologique découvert », n'est pas sans poser problème dans ce contexte. En effet, s'agit-il d'une obligation de moyen ou de résultat ? Quels moyens doivent être mis en œuvre afin que la conservation provisoire soit assurée ? En outre, dans le contexte d'une entreprise effectuant des travaux, qui est à considérer comme auteur de la découverte auquel incombe cette obligation ?

Le non-respect de la disposition sous examen étant passible d'une amende, et ce en vertu de l'article 118, le Conseil d'État renvoie à ses développements repris aux considérations générales et à son opposition formelle émise à l'égard de l'article précité ; il demande dès lors de préciser la disposition sous avis.

Article 17

À la lumière du fait que l'article sous avis est, dans son intégralité, couvert par la disposition pénale prévue à l'article 118, de sorte que tout non-respect de la disposition sous avis est passible d'une amende, le Conseil d'État se demande quels faits sont incriminés. Est-ce que le ministre pourra être sanctionné lorsqu'il n'aura pas fait exécuter des travaux indispensables pour éviter le risque de dégradation de l'état de conservation des découvertes ? L'État sera-t-il pénalement responsable s'il ne verse pas au propriétaire l'indemnité prévue ? Aussi, le Conseil d'État s'interroge-t-il sur la durée et la fin préconisée des mesures y prévues. Il renvoie à ses développements repris aux considérations générales et à son opposition formelle émise à l'égard de l'article 118 et demande de préciser la disposition sous avis. Il pourrait dans ce contexte être utile de limiter le champ d'application de l'article 118 au seul alinéa 1^{er} de l'article sous examen et de ne pas viser l'article entier.

Par ailleurs, il convient de prévoir une indemnité non seulement pour compenser les dommages qui peuvent être occasionnés au propriétaire par l'accès des agents du CNRA mais, en général, pour compenser l'intégralité du préjudice causé par l'intervention visée.

Ainsi qu'il l'a soulevé dans ses observations relatives à l'article 15, le Conseil d'État suggère de remplacer la référence au « juge judiciaire » à la dernière phrase du second alinéa par une référence aux « tribunaux de l'ordre judiciaire ».

Article 18

L'article sous examen prévoit que les éléments immeubles relevant du patrimoine archéologique peuvent être classés comme patrimoine culturel national par arrêté du ministre.

Le Conseil d'État s'interroge sur la signification des termes « association sans but lucratif dûment enregistrée » et se demande quelle formalité les auteurs ont entendu viser.

Article 19

Concernant le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État se demande comment est établie la date de réception de la demande à partir de laquelle court le délai endéans lequel le ministre doit adresser au demandeur un accusé de réception dans le cas où le dossier est complet. Étant donné que, conformément au paragraphe 2, les agents du CNRA peuvent, dans certaines conditions, visiter le bien immeuble concerné par la demande et qu'ils ont le droit de « requérir directement le concours de la force publique », il importe de fixer avec précision le moment où la demande est reçue et le moment à partir duquel court le délai en question.

Tel que relevé ci-dessus, au paragraphe 2, alinéa 3, il est prévu que les agents du CNRA ont le droit de requérir directement le concours de la force publique. Le Conseil d'État note qu'une disposition largement similaire se trouve à l'article 147, paragraphe 2, alinéa 3, de la loi du 28 mai 2019 relative à la radioprotection. Étant donné toutefois que n'est pas touchée une matière sanitaire, autrement plus sensible, le Conseil d'État aurait également pu concevoir une solution prévoyant que le recours à la force publique découle de l'exécution de l'ordonnance de l'autorité judiciaire. Par ailleurs, pour ce qui est de la procédure d'autorisation de la part du président du tribunal d'arrondissement, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 10.

En ce qui concerne le paragraphe 3, alinéa 2, qui impose au ministre, dans le cas où celui-ci décide d'entamer la procédure de classement comme patrimoine culturel national, d'indiquer aux propriétaires concernés les conditions et effets de ce classement, le Conseil d'État estime que l'article 29, qui, comme les autres articles visés par la disposition sous examen, fait partie de la section 2 relative aux effets du classement comme patrimoine culturel national, devrait également être repris ici. Il en va de même pour ce qui est de la même énumération reprise au paragraphe 4 tout comme celle à l'article 25.

La même disposition, tout comme d'autres articles du projet de loi sous examen (à savoir, entre autres, les articles 25, 47 et 136), prévoient que le propriétaire concerné est également informé de son droit au paiement éventuel d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour lui de servitudes et obligations du classement comme patrimoine culturel national. Toutefois, à aucun endroit du projet de loi ne sont explicités les cas dans lesquels les propriétaires concernés ont effectivement droit à cette indemnité. Le Conseil d'État est d'avis que le projet de loi sous examen doit être complété en ce sens. Cette observation s'applique, *mutatis mutandis*, également aux articles susmentionnés.

Au paragraphe 3, alinéa 3, il est prévu que la commission pour le patrimoine culturel, ci-après « commission », et le conseil communal de la commune sur le territoire de laquelle les biens sont situés sont « également » entendus en leur avis. Les avis et observations doivent être produits dans un délai de trois mois, sinon l'intention est censée être agréée. Étant donné qu'il est prévu que ces acteurs sont « également » entendus en leurs avis, le Conseil d'État part du principe que celui qui est visé comme étant principalement demandé en son avis est le propriétaire concerné. Toutefois, comme l'obligation de production des avis et observations dans un délai de trois mois figurant à cet alinéa 3 ne vise que la commission et le conseil communal de la commune concernée, le Conseil d'État en est à se demander dans quel délai les avis ou observations du propriétaire doivent être produits, surtout que, passé ce délai, l'intention du ministre de classer est censée être agréée. Alors que les auteurs indiquent au commentaire de l'article que ce délai est également de trois mois, le projet de loi sous examen n'est pas clair à ce sujet. Le Conseil d'État est d'avis que le délai dont dispose le propriétaire doit clairement ressortir du projet de texte. À cette fin, la phrase visant le délai pourrait utilement figurer dans un alinéa séparé.

Par ailleurs, au même alinéa, et tout en notant que la disposition sous examen est largement recopiée de l'article 4 de la loi précitée du 18 juillet 1983, le Conseil d'État s'interroge sur la manière dont la commission ou le conseil communal sont informés de la date à laquelle viendra à expiration le

délai en question. Au vu également des situations de plus en plus compliquées en matière de propriété et de copropriété, le Conseil estime qu'il pourrait être utile de prévoir une publicité à la fois de la notification et des délais à respecter.

Pour ce qui est du paragraphe 4, étant donné que les effets s'appliquent à partir de la notification, et même si les auteurs utilisent le terme « intention », qui, en règle générale, ne constitue pas une décision et n'est donc pas susceptible d'un recours, le Conseil d'État estime que le propriétaire doit être en mesure d'agir devant le juge à partir du moment de la notification de l'intention de classer. En effet, sa situation juridique est clairement affectée par la notification d'intention, étant donné que les effets du classement s'appliquent dès la notification de celle-ci. Ceci la distingue clairement des déclarations d'intentions visées à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes. Aux yeux du Conseil d'État, le droit du propriétaire, prévu à l'article 19, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de présenter des observations suite à la notification par le ministre de l'intention, n'est pas suffisant au vu du délai maximal de douze mois dont dispose le ministre pour décider du classement et pendant lesquels tous les effets de la protection s'appliquent déjà de plein droit. Afin d'éviter toute ambiguïté en la matière, le Conseil d'État demande à ce qu'un recours contre la notification de l'intention de classer soit explicitement prévu dans le projet de loi sous examen, au-delà de celui figurant à l'article 20, paragraphe 1^{er}, alinéa 3. Cette position est confortée par l'arrêt de la Cour administrative du 6 novembre 2018 dans l'affaire 41339C, qui a admis un recours en annulation contre un arrêté de proposition de classement litigieux, en statuant que : « Il découle de manière évidente de l'ensemble de ces considérations que la proposition de classement d'un immeuble au sens des articles 4 et 5 de la loi du 18 juillet 1983 ne saurait en aucune manière être assimilée à un acte préparatoire classique contre lequel aucun recours administratif ne serait ouvert, telle la conclusion des premiers juges.

La proposition de classement en question, telle que prévue par lesdits articles 4 et 5, s'analyse éminemment en une décision administrative individuelle et fait sans conteste aucun grief au propriétaire concerné dans la mesure où il conteste le classement projeté.

Même si les effets de cette proposition sont limités dans le temps, ils n'en font pas moins grief à l'administré affecté. »

Article 20

Alors que l'article 19, paragraphe 3, du projet de loi sous examen prévoit que l'intention de classer est notifiée au propriétaire concerné par lettre recommandée, le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen prévoit une simple notification de l'arrêté de classement au propriétaire sans préciser qu'elle doit se faire par lettre recommandée. Étant donné que le délai pour demander une indemnisation représentative du préjudice pouvant résulter des servitudes et obligations du classement se prescrit cinq ans après la notification de l'arrêté de classement, le Conseil d'État est d'avis qu'une notification par lettre recommandée s'impose ici également.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il est superfétatoire de prévoir un recours en annulation contre l'arrêté de classement. En effet, le recours en annulation

constitue le recours de droit commun. En vertu de l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, ce recours est ouvert contre toute décision administrative à l'égard de laquelle aucun autre recours n'est ouvert. La première phrase de cet alinéa doit dès lors être supprimée.

Toujours au même alinéa, et ainsi que le soulignent les juridictions administratives, « le droit de demander une indemnisation échappant par nature à la compétence des juridictions administratives [...], le tribunal administratif n'est pas compétent pour connaître des questions d'indemnisation, mais, en principe, le tribunal d'arrondissement, appelé à statuer comme juridiction de première instance ». Le Conseil d'État suggère dès lors de le préciser à l'article sous examen. Par ailleurs, il peut se rallier au procureur général d'État qui estime qu'« [i]l serait judicieux d'indiquer un minimum de précisions quant à la procédure applicable (Tribunal d'arrondissement du lieu de situation de l'immeuble et procédure civile) » et de « prévoir des critères qui permettront au juge de fixer le montant de l'indemnité en cause ».

À l'alinéa 4, au-delà du locataire et du ou des usufruitiers, il convient de viser également l'emphytéote et le superficiaire.

Articles 21 et 22

Sans observation.

Chapitre 3 – Patrimoine architectural

Article 23

L'article sous examen prévoit que « [p]our pouvoir être inventorié comme bien immeuble susceptible de faire l'objet d'un classement comme patrimoine culturel national, un bien immeuble doit être authentique pour avoir connu peu de modifications et avoir gardé des éléments de son époque ». Outre ce critère d'authenticité, un bien immeuble doit être représentatif et significatif au vu d'au moins un certain nombre de points énumérés par la suite.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, il est prévu que les critères peuvent s'appliquer de manière cumulative et que le poids de chaque critère peut varier selon l'objet inventorié. Le Conseil d'État s'interroge sur le sens de cette disposition. En effet, pour pouvoir être inventorié comme bien immeuble susceptible de faire l'objet d'un classement comme patrimoine culturel national, un bien immeuble doit être représentatif et significatif au vu d'au moins un des points énumérés à l'alinéa 2 du même paragraphe. Quels critères sont visés ? S'agit-il des points précités ? Ou sont visés également les critères d'authenticité et de représentativité ou le fait de devoir être significatif ? Est-ce qu'un manque d'authenticité pourrait être compensé par un excès de représentativité ou par la rareté du bien ? Le Conseil d'État estime que tel ne peut pas être le cas. Si sont visés par la notion de « critère » au troisième alinéa, uniquement les points énumérés à l'alinéa 2, pour quelles raisons faudrait-il procéder à une pondération de ces points, sachant qu'il est suffisant de satisfaire à un seul de ces points ? Le Conseil d'État estime que ledit alinéa 3 doit être revu et rendu autrement plus clair afin de préciser que

la seule pondération peut avoir lieu entre les points repris aux tirets de l'alinéa 2.

Le Conseil d'État lit le paragraphe 2 en ce sens que le propriétaire est libre de s'opposer aux visites y prévues.

Article 24

Concernant le paragraphe 2, point 3, le Conseil d'État s'interroge sur la notion de « l'administration habilitée » y reprise et estime qu'il ne peut que s'agir d'administrations qui ont une telle compétence dans leurs attributions légales.

Pour ce qui est du paragraphe 3, le Conseil d'État constate que, dorénavant, le classement comme patrimoine culturel national du patrimoine architectural et la création de secteurs protégés interviendront par le biais de règlements grand-ducaux, ce qui constitue un changement majeur par rapport à la loi précitée du 18 juillet 1983. L'avant-projet de règlement grand-ducal relatif aux classements comme patrimoine culturel national et, le cas échéant, à la création de secteurs protégés d'intérêt national, devra être joint à l'inventaire du patrimoine architectural. Selon les auteurs, ce changement est inspiré des articles 38 et suivants de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles, et le Conseil d'État peut y marquer son accord.

Article 25

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, et en renvoyant à son observation relative à l'article 19, le Conseil d'État estime que, au-delà des articles 30 à 41, il convient également de viser l'article 29, qui fait partie de la section 2 relative aux effets du classement comme patrimoine culturel national.

Au paragraphe 3, il est prévu que : « Endéans le prédit délai de dépôt et de publication de trente jours, sous peine de forclusion, les objections contre le projet de classement et le cas échéant de création de secteurs protégés d'intérêt national doivent être adressées au collège des bourgmestre et échevins qui en donne connaissance au conseil communal pour avis. Ce dossier, avec les réclamations et l'avis du conseil communal, doit être transmis dans le mois de l'expiration du délai de dépôt et de publication de trente jours au ministre qui continue la procédure suite à l'adaptation, le cas échéant, de l'avant-projet de règlement grand-ducal visé à l'article 24 paragraphe 3 sur la base des objections formulées à l'encontre du projet initial. »

Cette disposition appelle plusieurs observations. Ainsi, d'abord, le Conseil d'État demande aux auteurs de revoir la terminologie utilisée, étant donné que la disposition parle tantôt d'« objections », tantôt de « réclamation ». Une uniformisation s'impose.

Ensuite, le Conseil d'État comprend la disposition en ce sens que les objections peuvent être adressées au collège des bourgmestre et échevins seulement au cours du délai de dépôt et de publication de trente jours. Une fois passé ce délai de dépôt et de publication, aucune objection ne pourra plus être formulée. Le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas utile de prévoir

un délai additionnel pour formuler des objections à la suite de l'expiration du délai de dépôt et de publication.

En outre, toujours au paragraphe 3, première phrase, afin d'éviter que ne courent deux différents délais, à savoir de dépôt, d'un côté, et de publication, de l'autre, le Conseil d'État recommande de supprimer toute référence à la publication, et d'écrire :

« (3) Endéans le prédit délai de trente jours à compter du dépôt [...] ».

La même observation vaut pour le paragraphe 3, deuxième phrase, qui pourra se lire comme suit :

« Ce dossier, avec les réclamations et l'avis du conseil communal, doit être transmis dans le mois de l'expiration du délai de trente jours à compter du dépôt au ministre qui [...] ».

Enfin, le Conseil d'État note que le ministre reste libre de décider, à sa propre guise, des adaptations qu'il compte opérer à l'avant-projet de règlement grand-ducal sur la base des objections et avis qui lui ont été transmis.

Article 26

Concernant l'alinéa 2, le Conseil d'État conçoit la liste des biens immeubles classés comme patrimoine culturel national y prévue comme ayant une nature exclusivement informative sans produire un quelconque effet juridique. La simple publication et mise à jour de la liste des biens immeubles classés comme patrimoine culturel national sur une plateforme numérique n'a dès lors pas besoin d'être prévue par la loi, de sorte que le Conseil d'État préconise l'omission de cet alinéa. À cet égard, il se doit encore de souligner que, après la première prise d'un règlement grand-ducal de classement, il y aura lieu de prendre, pour chaque classement ultérieur, un nouveau règlement grand-ducal modificatif à cet effet, ceci en vertu du principe du parallélisme des formes.

Article 27

Le Conseil d'État demande de reformuler le paragraphe 1^{er} en supprimant la référence aux charges et servitudes pour indiquer seulement que le règlement grand-ducal peut soumettre les travaux y visés par les personnes concernées par ladite disposition à autorisation du ministre.

Au paragraphe 4, sont prévues des subventions de la part de l'État pour les travaux autorisés, ceci aux conditions à définir par voie de règlement grand-ducal. Toutefois, ce régime de subventions relève des matières réservées à la loi en vertu des articles 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à la charge du Trésor) de la Constitution. Au regard de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, les principes et points essentiels doivent figurer au niveau de la loi, ce qui, en l'espèce, n'est pas le cas, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer de manière formelle à la disposition sous examen.

La dernière phrase du paragraphe 5 s'inspire fortement de l'article 22, paragraphe 3, de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire, qui prévoit que : « En cas d'inobservation des dispositions qui

précédent, la nullité de l'acte de vente, de location ou de transfert d'un droit réel immobilier pourra être poursuivie à la requête de l'acquéreur, du locataire ou autre contractant lésé, ou à leur défaut, de la commune aux frais et dommages du vendeur et du notaire instrumentaire tenus solidairement, du bailleur ou autre contractant fautif, sans préjudice d'éventuelles réparations civiles. » Le Conseil d'État peut y marquer son accord.

Article 28

Le Conseil d'État s'interroge sur la manière dont les personnes concernées sont censées savoir qu'elles doivent introduire une demande d'autorisation écrite du ministre dans les circonstances prévues par l'article sous examen. Il recommande de viser non pas la réception, mais le dépôt par les communes de l'inventaire en écrivant :

« **Art. 28.** À partir du dépôt par les communes de l'inventaire du patrimoine architectural aux fins d'enquête publique dans les conditions [...]. »

Article 29

Le Conseil d'État se demande quel genre d'appui est visé au paragraphe 1^{er}. S'agit-il d'un appui financier ? Matériel ? Toute sorte d'appui ? La disposition sous examen mériterait d'être précisée.

Puis, l'État pourrait-il être poursuivi pénalement, sur la base de l'article 118, pour ne pas avoir fait bénéficier le propriétaire concerné de l'appui visé ?

Article 30

Sans observation.

Article 31

L'article sous examen, qui prévoit de mettre en place un droit de préemption au profit de l'État pour tout immeuble classé comme patrimoine culturel national ou en voie de classement, s'inspire fortement de l'article 25 de la loi du 17 avril 2018 concernant l'aménagement du territoire.

Dans son avis du 17 juillet 2015, n° 50.728⁶, cité par les auteurs du projet de loi sous avis, le Conseil d'État avait donné à considérer « que le droit de préemption, sans être juridiquement de même nature que l'expropriation, constitue néanmoins une atteinte, à la fois au droit de propriété et à la liberté contractuelle, alors qu'il comporte une limitation du droit du propriétaire de disposer librement de sa chose ». Il avait indiqué que « le droit de préemption doit être sous-tendu par des justifications d'intérêt général résultant de la loi et que les prérogatives accordées aux pouvoirs préemptant doivent y être proportionnées ».

Les auteurs indiquent qu'en l'espèce « il s'agit de la conservation d'un élément du patrimoine architectural qui présente un intérêt général ».

Le Conseil d'État ne saurait toutefois suivre les auteurs dans leur logique. Alors qu'il peut certes entrevoir que la conservation d'un élément du

⁶ Doc. parl. n° 6704⁴.

patrimoine architectural peut présenter un intérêt général, il estime que ce droit de préemption, sur tous les immeubles classés comme patrimoine culturel national ou en voie de classement, est disproportionné par rapport à l'intérêt à protéger et ce notamment à la lumière des conditions strictes imposées par le projet de loi même dans le cas d'une aliénation d'un immeuble. En effet, tout acquéreur, qu'il s'agisse de l'État ou d'un acquéreur privé, notamment, est, sous peine de l'article 118 du projet de loi sous examen, tenu par les mêmes obligations d'entretien et de conservation que l'État. Une acquisition d'un immeuble visé ne soustrait pas l'acquéreur aux obligations instaurées par la loi en projet, de sorte que le but poursuivi, à savoir la conservation d'un élément du patrimoine architectural, est toujours atteint, et ce indépendamment de l'instauration d'un droit de préemption au profit de l'État. Il s'ensuit que l'instauration d'un tel droit est disproportionnée par rapport au but visé qui peut être atteint par des moyens autrement moins intrusifs en matière de droit de propriété et de liberté contractuelle, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 31 en ce qu'il instaure un droit de préemption relatif aux biens immobiliers précités au bénéfice de l'État. Par ailleurs, l'article 32 du projet de loi sous examen prévoit de toute manière l'expropriation pour cause d'utilité publique d'un immeuble classé comme patrimoine culturel national ou en voie de classement et les articles 38 à 40 instaurent une procédure de substitution au propriétaire défaillant.

Ainsi que le note, à juste titre, le Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, « le projet de loi ne se prononce pas sur l'incidence de l'existence d'un éventuel droit de préemption légal – tel que par exemple le droit de préemption du locataire ayant occupé les lieux depuis au moins dix-huit ans, prévu en matière de bail commercial par l'article 1762-13 du code civil – sur le droit de préemption de l'État ». Aux yeux du Conseil d'État, il convient, sous peine d'opposition formelle, de préciser l'agencement entre les différents droits de préemption légaux. En effet, il n'est pas clair quel droit de préemption légal devrait primer dans un tel cas, ce qui est source d'insécurité juridique.

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de préciser ce qu'il faut entendre par un immeuble « en voie de classement ». Aux yeux du Conseil d'État, il ne suffit pas que l'immeuble ait été inscrit à l'inventaire du patrimoine architectural, sachant que cette inscription ne mène pas nécessairement à un classement en tant que patrimoine culturel national. Il ne peut s'agir que d'immeubles à l'égard desquels la procédure de classement aura été lancée sur la base de l'article 24 du projet de loi sous examen.

Article 32

L'article sous revue autorise le Gouvernement à poursuivre, au nom de l'État, l'expropriation pour cause d'utilité publique d'un immeuble classé comme patrimoine culturel national ou en voie de classement, tout en se conformant aux prescriptions de la loi modifiée du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique. Le Conseil d'État peut marquer son accord à cette disposition qui ne fait que largement reprendre l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 1983.

Article 33

Le Conseil d'État estime que l'alinéa 1^{er} sous examen ne saurait établir une priorité absolue, dans tous les cas, aux effets du classement au détriment des servitudes légales qui pourraient grever les biens immeubles concernés. Dans certains cas, dont notamment les servitudes légales en matière de sécurité, celles-ci doivent, de l'avis du Conseil d'État, primer. La disposition, telle qu'elle est formulée, est trop vague, et dès lors source d'insécurité juridique, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis.

À l'alinéa 2 de l'article 33, le Conseil d'État s'interroge sur le sort des servitudes conventionnelles établies avant l'entrée en vigueur de la loi en projet.

À la lecture de l'alinéa 3, le Conseil d'État doute que la formulation telle que proposée puisse permettre d'atteindre les buts poursuivis par les auteurs du projet de loi.

Article 34

Sans observation.

Articles 35 à 37

À l'instar de son observation relative à l'article 27, le Conseil d'État se doit de relever que le régime de subventions prévu aux articles 35 à 37 de la loi en projet, relève de matières réservées à la loi par les articles 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à la charge du Trésor) de la Constitution. Au regard de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, le cadrage normatif essentiel doit figurer au niveau de la loi, ce qui, en l'espèce, n'est pas le cas, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer de manière formelle à l'article 35, alinéa 2.

L'article 36, quant à lui, omet de préciser que les prescriptions émanent du ministre. Il y a lieu de redresser l'article en ce sens. Par ailleurs, le pouvoir du ministre n'est pas suffisamment encadré, de sorte qu'il laisse trop de place à une application potentiellement arbitraire de la disposition sous examen. Il en va de même de la possibilité de réduire ou de supprimer les subventions visées. Au vu du manque de précision à l'article 36, ce pouvoir de réduction ou de suppression n'est pas non plus suffisamment encadré, de sorte qu'il risque de mener à une application arbitraire.

Tenant compte de ce qui précède, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement aux articles 36 et 37, articles qui devront être précisés afin d'encadrer, d'une part, le pouvoir du ministre d'assortir de prescriptions l'attribution de subventions et, d'autre part, son pouvoir de réduire, voire de supprimer, les subventions en question.

Articles 38 et 39

Sans observation.

Article 40

À l'alinéa 1^{er}, pour ce qui est du principe de l'intervention du président du tribunal d'arrondissement dans la procédure de visite d'un immeuble classé comme patrimoine culturel national en cas de refus du propriétaire, il est renvoyé à l'observation relative à l'article 10. Il y aurait également lieu d'harmoniser la terminologie employée. En effet, alors qu'à l'article sous avis sont employés les termes « accord explicite », l'article 10 précité prévoit, quant à lui, une « autorisation expresse » du président du tribunal d'arrondissement.

Toujours à l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État recommande de supprimer le terme « amiable », pour être superfétatoire. Au sujet du recours à la force publique par le ministre, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 19.

Encore à l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État constate que les auteurs emploient la notion d'« occupation » du bien immeuble tant pour la visite de l'immeuble que pour l'exécution des travaux de conservation. Le Conseil d'État estime que l'emploi du verbe « occuper » est impropre pour l'hypothèse de la seule visite des lieux. Il recommande dès lors de séparer la procédure de visite des lieux et celle relative à l'exécution des travaux de conservation.

Pour ce qui est de l'alinéa 2, le procureur général d'État soulève que : « Une telle occupation temporaire peut durer jusqu'à deux ans et cela même si l'immeuble en cause est habité. Même si dans ce dernier cas l'occupation n'est que partielle, afin d'assurer à l'habitant, selon le commentaire de l'article, « *un minimum d'espace pour vivre* », cette notion est néanmoins très vague. » Et de s'interroger « [c]omment faut-il imaginer ce minimum d'espace ? Qui décide si le minimum laissé à l'habitant est suffisant et selon quels critères ? Ne faudrait-il pas prévoir le droit à une indemnité dans le chef, par exemple, d'un locataire qui voit son espace de vie limité pendant une durée de deux ans et auquel on ne saurait reprocher le refus de son bailleur, propriétaire de l'immeuble, de faire procéder aux travaux nécessaires ? ». Le Conseil d'État peut faire siennes ces observations et interrogations et estime que la disposition doit être précisée davantage dans ce sens. Ces incertitudes sont source d'insécurité juridique et ce, de surcroît, au vu de l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution qui érige les exceptions à la protection de la vie privée en matière réservée à la loi. Pour ces raisons, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis.

Toujours à l'alinéa 2, il convient de reprendre la seconde phrase en un alinéa séparé. Le Conseil d'État lit la phrase dans le sens que dans tous les cas, une occupation ne peut pas durer plus que vingt-quatre mois. Dans le cas d'une occupation d'un immeuble habité, celle-ci ne peut pas être totale, de sorte qu'il y a lieu de séparer les deux phrases.

À l'alinéa 3, il convient de préciser que la « décision d'occupation temporaire est notifiée [...] » et d'indiquer qu'est vraisemblablement visée l'exécution des travaux plutôt que la visite des lieux.

Pour ce qui est de l'alinéa 4, il est renvoyé à l'observation relative à l'article 20. Ainsi, il est superfétatoire de prévoir un recours en annulation.

Article 41

Le Conseil d'État estime que l'alinéa 2, qui prévoit que si le propriétaire d'un bien demeure en défaut de payer les coûts visés à l'alinéa 1^{er} de l'article sous examen, le recouvrement est poursuivi par l'État par tous les moyens légaux, est superfétatoire en ce qu'il énonce une évidence, et peut dès lors être supprimé.

Article 42

Sans observation.

Articles 43 et 44

Les articles 43 et 44, qui correspondent très largement aux articles actuels 37 et 38 de la loi précitée du 18 juillet 1983 et qui ont été introduits par la loi du 3 mars 2017 dite « Omnibus », n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Chapitre 4 – Patrimoine mobilier

Article 45

Alors que la loi précitée du 18 juillet 1983 prévoit actuellement, pour les objets mobiliers, deux procédures distinctes selon la qualité de la personne propriétaire (articles 20 et 21), le projet de loi sous examen ne fait plus de distinction entre les propriétaires. Le Conseil d'État peut marquer son accord avec cette simplification.

Toutefois, il s'interroge sur les critères sur la base desquels un classement comme patrimoine culturel national peut être fait. En effet, alors que l'article 23 énumère toute une série de critères et points sur la base desquels un bien immeuble peut faire l'objet d'un classement en tant que patrimoine culturel national, une telle liste fait défaut pour ce qui est des biens meubles. Étant donné qu'aucun critère n'est retenu dans ce contexte, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis, étant donné qu'elle laisse entier le risque de décisions arbitraires en l'absence de quelque critère que ce soit.

Article 46

Pour ce qui est de la notion d'« association sans but lucratif dûment enregistrée », le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 18.

Article 47

Pour ce qui est de l'article sous examen, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 10 et, surtout, à l'article 19, très largement identique.

Le paragraphe 3, alinéa 3, vise des « avis et observations » qui doivent être produits dans le contexte d'une procédure de classement entamée sur initiative du ministre, alors que le reste du paragraphe reste muet quant à l'identité des auteurs de ces avis et observations. Tout au plus pourrait-on

déduire de l'article 45 qu'est visé, entre autres, l'avis de la commission. D'après le commentaire de l'article, seraient visés les avis du propriétaire et de la commission qui doivent intervenir dans un délai de trois mois ; « passé ce délai l'intention est censée agréée et le ministre peut continuer la procédure ». Il y a lieu de le prévoir explicitement.

Article 48

À l'alinéa 2, première phrase, l'institution d'un recours en annulation est superfétatoire.

Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 20, paragraphe 1^{er}, pour ce qui est de la nécessité de prévoir que la notification, prévue à l'alinéa 1^{er}, se fasse par lettre recommandée ainsi que de prévoir une voie séparée devant le juge judiciaire pour ce qui est de la demande d'indemnisation. Comme le souligne le procureur général d'État, la disposition sous examen devrait être complétée par des indications plus précises quant à la procédure applicable et au mode de fixation de l'indemnité.

Article 49

La déclaration de trésor national constitue une nouveauté par rapport à la législation actuelle et a pour effet que le bien meuble ne pourra plus être exporté.

Le Conseil d'État s'interroge sur les critères retenus à l'alinéa 1^{er} qui justifieraient le classement d'un bien culturel comme « trésor national », à savoir la nécessité de présenter « un intérêt majeur pour le patrimoine culturel compte tenu de sa rareté et de son caractère remarquable et symbolique pour le Grand-Duché de Luxembourg ». Il estime que ces critères gagneraient à être précisés.

Article 50

D'après l'article sous examen, les effets du classement s'appliquent à compter du jour de la notification du ministre de son intention de classer le bien. Ils cessent de s'appliquer si la décision de classement n'intervient pas dans les douze mois qui suivent cette notification. Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 19, paragraphe 4, et à la nécessité de prévoir la possibilité d'un recours contre la notification de l'intention de classement.

Article 51

Sans observation.

Articles 52 à 56

Afin d'améliorer la lisibilité de la sous-section composée des articles 52 à 56, le Conseil d'État suggère de regrouper en une première disposition les obligations qui concernent toutes les personnes y visées. Une deuxième disposition reprendra celles relatives à l'État, une troisième celles relatives aux communes et une quatrième celles relatives aux personnes. Ces dispositions seraient alors suivies d'un article relatif aux procédures à suivre.

Étant donné que l'article 118 du projet de loi sous examen vise l'article 52, le Conseil d'État se demande qui pourrait être visé par la disposition pénale y inscrite. Serait-ce, par exemple, le juge qui aurait autorisé la saisine du bien concerné en méconnaissance de la loi en projet ? Le Conseil d'État renvoie à ses développements repris aux considérations générales et à son opposition formelle émise à l'égard de l'article 118. Il demande dès lors de préciser la disposition sous avis.

À l'article 53, paragraphe 2, le Conseil d'État recommande de prévoir de manière séparée que la décision du ministre doit parvenir à l'intéressé dans les trois mois de la réception de la demande d'autorisation, pour écrire :

«(2) La demande d'autorisation est à adresser par écrit au ministre [...].

Le ministre peut demander l'avis de la commission avant de rendre sa décision.

La décision du ministre doit parvenir à l'intéressé dans les trois mois de la réception de la demande d'autorisation. Passé ce délai, la demande est censée être agréée.

[...] ».

L'article 54 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Concernant l'alinéa 2 de l'article 55, le Conseil d'État se demande si par « toute autre aliénation » sont visés les objets qui n'appartiennent pas à une commune ou à un établissement public. Dans ce cas, l'alinéa en question mériterait de faire l'objet d'un article à part.

Par ailleurs, le Conseil d'État note que l'article sous examen traite de l'« aliénation », alors qu'à la section 4 du chapitre 4, il est fait référence à la « cession », voire encore à la « vente », et qu'au commentaire de l'article 65, les auteurs visent l'aliénation. Ces notions ne sont pas identiques ni interchangeables et risquent ainsi d'être source d'insécurité juridique. À défaut d'explications quant à la justification de l'utilisation de ces différents termes, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel en attendant des clarifications à cet égard.

En outre, il y a lieu de relever que l'article 55 prévoit que toute aliénation de biens culturels classés comme patrimoine culturel national doit faire l'objet d'une notification préalable au ministre. Le Conseil d'État part du principe que cette obligation incombe au propriétaire ; il y a toutefois lieu de le préciser.

L'article 56 n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 57

À l'instar de son observation relative à l'article 27 et aux articles 35 à 37, le Conseil d'État se doit de relever que le régime de subventions, prévu aux articles 57 à 59 de la loi en projet, relève de matières réservées à la loi par les articles 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à la charge du Trésor) de la Constitution. Au regard de

l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, les principes et points essentiels doivent figurer au niveau de la loi, ce qui, en l'espèce, n'est pas le cas, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer de manière formelle à l'article 57, alinéa 2.

Article 58

Pour les raisons explicitées à l'endroit de ses observations relatives à l'article 37, l'article sous avis devra être précisé davantage, sous peine d'opposition formelle, en raison de l'absence de tout cadre du pouvoir du ministre en cette matière réservée à la loi par les articles 99 et 103 de la Constitution. Le Conseil d'État note par ailleurs que les mêmes deux phrases, regroupées en un seul article 58, font l'objet de deux articles séparés 36 et 37, et estime que la rédaction doit être harmonisée.

Article 59

Les auteurs emploient le verbe « pouvoir » en relation avec la révocation de la subvention. Si le ministre peut en effet révoquer la subvention dans certaines hypothèses, son pouvoir devra être encadré davantage, sous peine d'opposition formelle, et ce afin d'éviter tout arbitraire dans cette matière réservée à la loi par la Constitution. Alternativement, un automatisme pourrait être prévu et les termes « peut être » remplacés par le terme « est ». Par ailleurs, le Conseil d'État estime encore qu'il y a lieu de prévoir un délai maximal pendant lequel la restitution de la subvention peut être demandée et de le limiter à la première cession à titre onéreux.

Article 60

Le Conseil d'État lit l'article sous examen en ce sens que le propriétaire ne peut pas être contraint par la force à présenter le bien ou à en autoriser l'accès.

Article 61

Sans observation.

Article 62

Pour ce qui de l'« accord explicite » du président du tribunal d'arrondissement à une décision motivée du ministre pour ordonner d'urgence des mesures conservatoires, lorsque la préservation ou la conservation d'un bien culturel classé comme patrimoine culturel national est mise en péril ou lorsque le propriétaire ne veut ou ne peut pas prendre immédiatement les mesures jugées nécessaires, il est renvoyé aux observations relatives à l'article 10.

Par ailleurs, ainsi que le suggère le procureur général d'État, il y a lieu de préciser dans quelles conditions le propriétaire du bien en retrouve la possession. Ainsi, notamment, il y aura lieu de prévoir une durée maximale pour le transfert provisoire du bien en question, ceci afin d'éviter que le transfert revête un caractère confiscatoire.

En outre, alors que l'article 61 se réfère à une conservation « compromise » d'un bien culturel classé comme patrimoine culturel

national, l'article sous examen vise la « mise en péril » de sa préservation ou de sa conservation. Le Conseil d'État se pose la question de savoir si les auteurs entendent établir une gradation entre ces deux notions. Si tel était le cas, les dispositions gagneraient à être précisées.

Finalement, l'article sous revue requiert, pour que le ministre puisse ordonner des mesures conservatoires et, le cas échéant, le transfert provisoire de l'objet, l'accord explicite du président du tribunal d'arrondissement du lieu du domicile du propriétaire. Le Conseil d'État estime que la disposition, telle que proposée par les auteurs, ne peut viser que des propriétaires domiciliés au Luxembourg. Pour ce qui est d'éventuels propriétaires domiciliés à l'étranger, il recommande de prévoir la compétence du président du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, ceci indépendamment du lieu de domicile des personnes en question.

Article 63

Dans un souci de clarification de la disposition sous avis, le Conseil d'État recommande de reformuler l'alinéa 1^{er} comme suit :

« Au cas où l'État doit supporter tout ou une partie du coût des mesures de conservation, le propriétaire est tenu de rembourser à l'État le coût des travaux supportés par ce dernier pour la part qui lui aurait incombé s'il les avait engagés lui-même. »

Quant à l'alinéa 2, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives à l'article 41, alinéa 2.

Article 64

Sans observation.

Article 65

Pour ce qui est d'utilisation des notions « cession » et « vente » à la section sous examen, le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 55 et à sa réserve de dispense y reprise.

L'article sous avis est inspiré de l'article 123-1 du code du patrimoine français et est largement similaire à l'article 14 de la loi du 17 août 2018 relative l'archivage. Étant donné que le non-respect de l'article 65, paragraphe 1^{er}, est sanctionné pénalement à travers l'article 118 du projet de loi sous examen, il n'est pas possible de fixer des éléments constitutifs de cette infraction par un règlement grand-ducal. Sous peine d'opposition formelle pour violation du principe de la spécification de l'incrimination qui est le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution, et contrairement à la solution retenue par l'article 123-1 du code du patrimoine français, le Conseil d'État insiste à ce que les biens culturels visés soient définis dans la loi et non pas par règlement grand-ducal.

Par ailleurs, le Conseil d'État note que l'article 55 prévoit que toute aliénation de biens culturels classés comme patrimoine culturel national doit faire l'objet d'une notification préalable au ministre. Il lit dès lors l'obligation reprise au paragraphe 1^{er} de l'article sous examen comme visant des biens autres que les biens culturels classés comme patrimoine culturel national. En effet, il serait superflu de prévoir une deuxième obligation de notification de

la vente de biens culturels classés comme patrimoine culturel national au-delà de celle inscrite à l'article 55 du projet de loi sous examen.

Le Conseil d'État estime par ailleurs qu'au paragraphe 2, il y a lieu de viser, sous peine d'opposition formelle, les biens culturels classés comme patrimoine culturel national. En effet, en visant, de manière trop généralisée, les biens culturels faisant partie du patrimoine mobilier, la disposition sous examen est trop vague et dès lors source d'insécurité juridique.

Articles 66 et 67

Les articles sous examen imposent un certain nombre d'obligations aux personnes procédant à la cession de biens culturels ainsi qu'aux personnes dont l'activité professionnelle comprend le commerce de biens culturels. Les auteurs du projet de loi sous examen indiquent que l'article 66 est inspiré de l'article 16 de la loi fédérale suisse sur le transfert international de biens culturels et du paragraphe 42 de la « *Gesetz zur Neureglung des Kulturgutschutzrechts* ».

Pour ce qui est de la terminologie employée, et tout comme aux articles 55 et 65, le Conseil d'État constate que l'article 66 fait référence à la notion de « cession de biens culturels », alors que d'autres articles, dont notamment les articles 52 et suivants, se réfèrent au concept de l'« aliénation » desdits biens. Le Conseil d'État renvoie à sa réserve de dispense y relative.

Le Conseil d'État note que le non-respect des obligations inscrites aux articles sous examen est susceptible d'être sanctionné pénalement en vertu de l'article 118 du projet de loi sous avis. Toutefois, ainsi que le Conseil d'État l'a relevé dans ses observations relatives à la définition de la notion de « biens culturels », reprise à l'article 2, point 22, cette dernière est des plus vagues. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement à la disposition sous avis pour violation du principe de la spécification de l'incrimination qui est le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution.

Pour ce qui est de la formulation générale de l'article 66, le Conseil d'État note que celui-ci dispose qu'un « bien culturel » ne peut faire l'objet d'une cession que si la personne qui le cède peut, au vu de toutes les circonstances, présumer un certain nombre de choses. L'article 67, quant à lui, vise toutefois des « vérifications » qui seraient à effectuer en application de l'article 66. L'article 67 est dès lors en contradiction avec l'article 66. Une telle contradiction est source d'insécurité juridique. Par ailleurs, le non-respect de ces dispositions est susceptible d'être sanctionné pénalement en vertu de l'article 118 du projet de loi sous avis. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement aux dispositions en question à la fois pour cause d'insécurité juridique et pour violation du principe de la spécification de l'incrimination qui est le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution.

En même temps, le Conseil d'État constate que la *Gesetz zur Neureglung des Kulturschutzrechts* allemande et la loi fédérale suisse sur le transfert international des biens culturels – textes dont les auteurs indiquent s'être inspirés –, imposent des vérifications que doit accomplir obligatoirement celui qui souhaite céder un des biens visés. L'opposition

formelle pourrait ainsi être levée si les auteurs prévoyaient explicitement un certain nombre de vérifications à accomplir.

Pour ce qui est de l'article 67, le Conseil d'État s'interroge sur la valeur limite y inscrite de 2 500 euros au-delà de laquelle les prescriptions de l'article sous avis deviennent applicables. Au vu de l'article 118, il se demande qui évaluera la valeur d'un bien culturel et déterminera ainsi l'application ou non de l'article sous examen. Par ailleurs, tout comme pour l'article 66, le Conseil d'État estime, à la lumière de l'article 118, que la notion de « biens culturels qui ont une valeur supérieure à 2.500.- euros » n'est pas suffisamment définie. Pour ces raisons, le Conseil d'État renvoie à ses développements repris aux considérations générales et à son opposition formelle émise à l'égard de l'article 118. Il demande dès lors de préciser la disposition sous avis.

L'alinéa 1^{er} fait référence à des vérifications à faire en application de l'article 66, alors que ce dernier n'impose aucune vérification à opérer par les personnes visées. Le Conseil d'État renvoie à cet égard à l'observation ci-dessus relative à la contradiction entre les articles 66 et 67 de la loi en projet.

À l'article 67, lettre e), il y a lieu de supprimer le terme « minimum », étant donné qu'il n'est pas précisé dans quelles circonstances les données seraient conservées au-delà de cette durée. Par ailleurs, le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à inscrire une durée de dix ans dans le projet de loi sous examen. Au vu des contraintes strictes imposées par le règlement général sur la protection des données et compte tenu du principe de proportionnalité de la durée y inscrit, le Conseil d'État doit réserver sa position quant à la dispense du second vote constitutionnel.

Article 68

Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 52 et se demande qui pourrait être visé par la disposition pénale y inscrite. Il renvoie à ses développements repris aux considérations générales et à son opposition formelle émise à l'égard de l'article 118. Il demande dès lors de préciser la disposition sous avis.

Article 69

Le Conseil d'État constate que la commission de circulation des biens culturels est instituée par l'article 109 et non pas par l'article 108 du projet de loi sous avis. Il demande dès lors de rectifier ce renvoi.

Article 70

Ainsi que le précisent les auteurs, le régime sur le transfert de biens culturels vers un autre État membre de l'Union européenne, instauré par la disposition sous examen, et les articles suivants, vise à remplacer celui prévu par la loi du 21 mars 1966 concernant a) les fouilles historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique ; b) la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier. En outre, l'article sous examen semble être inspiré de l'article L.111-2 du code du patrimoine français.

L'article prévoit ainsi que « [l]e transfert vers un autre État membre de l'Union européenne d'un bien culturel entrant dans une des catégories

définies par voie de règlement grand-ducal est subordonnée à l'émission d'un certificat de transfert délivré par le ministre ». Il ne donne toutefois aucune précision quant aux biens culturels ou aux catégories concernées au-delà du fait que pour les biens culturels classés comme patrimoine culturel national et les trésors nationaux, un certificat de transfert est de toute façon refusé en vertu de l'alinéa 3 de l'article sous examen.

Aux yeux du Conseil d'État, l'interdiction de transfert ou, du moins, la soumission du transfert de certains biens à l'établissement d'un certificat, pourrait être considérée comme « changement dans les attributs de la propriété qui est à tel point substantiel qu'il prive celle-ci d'un de ses aspects essentiels »⁷. En effet, le Conseil d'État lit cette disposition en ce sens que le transfert visé a un caractère permanent de sorte qu'en cas de refus d'établissement d'un certificat, le transfert dans un autre État membre de l'Union européenne est rendu impossible de manière définitive. Or, dans cette matière réservée à la loi par l'article 16 de la Constitution, le renvoi à un règlement grand-ducal ne peut se concevoir que dans le cadre de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, qui prévoit que « [d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises ». En l'espèce, la loi, en indiquant que certaines catégories de biens sont soumises à une obligation de certificat pour un transfert dans un autre État membre de l'Union européenne, sans donner aucune précision quant aux catégories de biens concernées, ne prévoit pas le cadre normatif essentiel requis par la Constitution, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis. Les auteurs pourraient utilement s'inspirer de leur commentaire des articles qui est autrement plus précis en la matière.

En outre, le Conseil d'État se demande si le ministre peut refuser d'établir un tel certificat, outre pour les raisons énumérées à l'alinéa 3. Si tel était le cas, il se devrait de constater que la disposition sous examen ne prévoit aucun critère de nature à encadrer le pouvoir d'appréciation du ministre en matière d'attribution de certificats de transfert en dehors de l'avis de la commission de circulation des biens culturels prévu à l'alinéa 5, qui n'est pas autrement encadré non plus, et des trois hypothèses de refus, visées à l'alinéa 3, dans lesquelles le certificat est toujours refusé par le ministre. Or, dans les matières réservées à la loi, une autorité administrative ne saurait se voir accorder par le législateur un pouvoir d'appréciation sans limite pour prendre des décisions. La loi doit définir les éléments essentiels de la matière avec une netteté suffisante pour écarter tout pouvoir discrétionnaire absolu de la part de l'administration. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État demande de prévoir davantage de critères afin d'encadrer le pouvoir de décision du ministre.

Finalement, le Conseil d'État tient à souligner que l'alinéa 3 se limite à disposer qu'un certificat de transfert est refusé pour les biens culturels classés, les trésors nationaux et les biens culturels illicitement importés. Or, si un tel certificat était refusé d'office, il ne serait pas logique d'inclure ces biens parmi les catégories visées à l'alinéa 1^{er} et dont le transfert est subordonné à l'établissement d'un certificat. En effet, ils ne pourraient jamais bénéficier d'un tel certificat. En conséquence, ils ne figureraient, logiquement, alors pas

⁷ Cour const., arrêts du 26 septembre 2008, n° 46/08 (Mém. A – n° 154 du 15 octobre 2008, p. 2196) et du 4 octobre 2013, n° 101/13 (Mém. A – n° 182 du 14 octobre 2013, p. 3474) ; C. adm., arrêt du 12 juillet 2016, n° 37825C.

parmi les biens nécessitant un tel certificat. Pourraient-ils être transférés librement vers un autre État membre de l'Union européenne alors même qu'il s'agit de biens classés ? Si l'idée des auteurs consiste à refuser tout transfert de biens culturels classés, de trésors nationaux et de biens culturels illicitement importés, le Conseil d'État recommande de restructurer l'article sous examen en prévoyant d'abord que le transfert des biens précités est interdit, pour viser ensuite seulement l'hypothèse des autres biens culturels pour lesquels un certificat de transfert est concevable.

Par ailleurs, à l'alinéa 2, il y a lieu de viser les biens culturels tels que repris au règlement grand-ducal mentionné à l'alinéa 1^{er}. En effet, la définition de la notion de « biens culturels » au point 22 de l'article 2 est trop abstraite pour pouvoir entraîner, dans le contexte de la sous-section sous revue, des conséquences juridiques.

Le libellé de l'alinéa 4 ne permet pas de déterminer avec certitude dans quelles hypothèses une indemnité n'est pas due. Les auteurs visent-ils les seules hypothèses de l'alinéa 3 ou est-ce que l'indemnité est exclue dans tous les cas de refus d'un certificat de transfert, à savoir, potentiellement, pour tous les biens culturels couverts par une des catégories définies par voie de règlement grand-ducal ? En raison de cette imprécision, source d'insécurité juridique, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen. Il pourrait s'accommoder d'une référence explicite aux biens visés à l'alinéa 3.

Article 71

Sans observation.

Article 72

À l'alinéa 1^{er} de la disposition sous avis, le Conseil d'État recommande d'écrire « Une autorisation de sortie temporaire [...] peut être demandée », étant donné que cette autorisation n'est pas visée antérieurement dans le texte du projet sous examen.

L'alinéa 2 de la disposition sous examen prévoit que : « L'autorisation du ministre indique la durée de validité et peut définir des conditions à respecter afin d'assurer l'intégrité et le retour du bien culturel. En cas de non-respect de ces conditions, l'autorisation de sortie temporaire devient automatiquement caduque et le retour du bien culturel doit être entrepris immédiatement par le propriétaire et à ses frais. » Le Conseil d'État se demande quelles seront les conséquences du non-respect de l'obligation de retour du bien culturel par le propriétaire, l'article 118 n'étant pas applicable en la matière.

Article 73

Les termes utilisés par la disposition sous examen doivent être utilisés avec autrement plus de précision. En effet, étant donné qu'à la sous-section sous examen, la notion de « transfert » revêt un caractère permanent, par opposition à la sortie temporaire d'un bien culturel, il y a lieu de couvrir les deux situations et d'utiliser non seulement le verbe « transférer », mais de se référer aussi à la sortie temporaire à la première partie de la phrase.

Par ailleurs, à l'instar de l'observation relative à l'alinéa 2 de l'article 70, il y a lieu de viser dans l'article sous examen les biens culturels tels que repris au règlement grand-ducal mentionné à l'article 70, alinéa 1^{er}, ainsi que les biens culturels classés comme patrimoine culturel national.

Le Conseil d'État comprend que la présentation du certificat de transfert ou de l'autorisation de sortie temporaire doit uniquement se faire à l'occasion du transfert ou de la sortie temporaire et non pas à tout moment postérieur. Les termes « à tout moment » étant des plus vagues, l'article sous examen devra être précisé.

Article 74

Sans observation.

Article 75

L'article sous examen, tout comme l'article 76, entend mettre en œuvre certaines dispositions du règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels.

L'alinéa 1^{er}, qui indique que l'introduction et l'importation de biens culturels depuis un État se situant en dehors du territoire douanier de l'Union européenne sont régies par le règlement (UE) 2019/880, précité, est toutefois à omettre pour être superfétatoire.

À l'alinéa 2, qui définit le ministre comme l'autorité compétente en application de l'article 2, point 5^o, du règlement en question, il y a lieu de viser plus précisément cette disposition.

Article 76

D'après les auteurs, l'article sous examen met en œuvre le considérant 30 du règlement (UE) 2019/880 qui prévoit que : « Les États membres devraient veiller à ce que les autorités douanières et les autorités compétentes s'accordent sur les mesures visées à l'article 198⁸ du règlement (UE)

⁸ Art. 198. Mesures à prendre par les autorités douanières

1. Les autorités douanières prennent toutes les mesures nécessaires, y compris la confiscation et la vente ou la destruction, pour régler la situation des marchandises dans les cas suivants :

- a) lorsqu'une des obligations prévues par la législation douanière en ce qui concerne l'introduction de marchandises non Union sur le territoire douanier de l'Union n'a pas été satisfaite ou que les marchandises ont été soustraites à la surveillance douanière ;
- b) lorsque les marchandises ne peuvent donner lieu à mainlevée pour une des raisons suivantes :
 - i) leur examen n'a pu, pour des motifs imputables au déclarant, être entrepris ou poursuivi dans les délais fixés par les autorités douanières ;
 - ii) les documents dont la présentation conditionne le placement sous le régime douanier sollicité ou la mainlevée pour ce régime n'ont pas été fournis ;
 - iii) les paiements ou garanties qui auraient dû être effectués ou constitués en rapport avec les droits à l'importation ou à l'exportation, selon le cas, n'ont pas été opérés ou fournis dans les délais prescrits ;
 - iv) les marchandises sont soumises à des mesures de prohibition ou de restriction ;
- c) lorsque les marchandises ne sont pas enlevées dans un délai raisonnable après leur mainlevée ;
- d) lorsque, après mainlevée, il apparaît que les marchandises n'ont pas rempli les conditions justifiant cette mainlevée; ou
- e) lorsque les marchandises sont abandonnées à l'État en vertu de l'article 199.

2. Les marchandises non Union qui ont été abandonnées à l'État, saisies ou confisquées sont considérées comme placées sous le régime de l'entrepôt douanier. Elles sont inscrites dans les écritures de l'exploitant de l'entrepôt douanier ou, lorsqu'elles sont détenues par les autorités douanières, dans les écritures de ces dernières.

no 952/2013. Les détails de ces mesures devraient être réglés par le droit national ». Il y a toutefois lieu de noter que les considérants de tels textes n'ont pas de valeur normative, de sorte qu'il n'y a pas lieu de les mettre en œuvre à travers des dispositions nationales. Les seules dispositions à mettre en œuvre, le cas échéant, sont celles reprises aux articles de ces textes.

Par ailleurs, au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'omettre la formulation « Sans préjudice de l'application du règlement (UE) n° 952/2013 [...] » pour être superfétatoire, étant donné qu'un règlement européen constitue de toute manière une norme supérieure à laquelle la loi nationale ne peut pas déroger et qui est d'application directe.

Pour ce qui est du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient de viser directement le ministre et non pas « l'autorité compétente visée à l'article 75, alinéa 2 ».

Au paragraphe 2, il est fait référence aux fonctionnaires visés au paragraphe 1^{er} pour indiquer que ces derniers disposent des pouvoirs que leur confèrent les dispositions de la loi générale modifiée sur les douanes et accises du 18 juillet 1977. Or, étant donné qu'ils sont visés explicitement au paragraphe 1^{er}, un rappel des pouvoirs dont ils disposent en vertu de la loi modifiée de 1977 est superfétatoire et la référence à cette loi dès lors à supprimer.

Tout comme au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il convient de viser directement le ministre et non pas « l'autorité compétente visée à l'article 75, alinéa 2 » au paragraphe 3, alinéa 1^{er}.

Articles 77 et 78

Les articles sous examen mettent en œuvre certaines dispositions du règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels.

Ils sont rédigés par analogie aux articles 75 et 76 et il est renvoyé aux observations relatives à ces articles.

Articles 79 à 92

La sous-section 3, qui est composée des articles 79 à 92, intègre, selon les auteurs, la loi du 9 janvier 1998 portant transposition de la directive 93/7/CEE du 15 mars 1993 relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre de l'Union européenne telle que modifiée par la loi du 27 novembre 2015 modifiant la loi modifiée du 9 janvier 1998 portant transposition de la directive 93/7/CEE du 15 mars 1993

Dans les cas où des marchandises destinées à être détruites, abandonnées à l'État, saisies ou confisquées ont déjà fait l'objet d'une déclaration en douane, les écritures font mention de la déclaration en douane. Les autorités douanières invalident cette dernière.

3. Le coût des mesures visées au paragraphe 1 est supporté :

- a) dans le cas visé au paragraphe 1, point a), par toute personne appelée à remplir les obligations considérées ou qui a soustrait les marchandises à la surveillance douanière ;
- b) dans les cas visés au paragraphe 1, points b) et c), par le déclarant;
- c) dans le cas visé au paragraphe 1, point d), par la personne qui doit satisfaire aux conditions régissant l'octroi de la mainlevée des marchandises ;
- d) dans le cas visé au paragraphe 1, point e), par la personne qui abandonne les marchandises à l'État.

relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre de l'Union européenne ; et transposant la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et modifiant le règlement n° 1024/2012 (UE) (refonte).

L'article 79 reprend l'article 2 de la directive 2014/60/UE, précitée, et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'article 80 reprend l'article 3 de la directive 2014/60/UE et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'article 81 transpose l'article 4 de la directive 2014/60/UE et n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'article 82 met en œuvre l'article 5 de la directive 2014/60/UE. Il y a toutefois lieu de remplacer les termes « L'autorité centrale » par ceux de « Le ministre », étant donné que l'article précédent désigne ce dernier comme autorité centrale.

Aussi, en tenant compte des références au niveau de la directive 2014/60/UE, la référence au point 6) devrait viser l'article 85 du projet de loi, qui concerne l'action en restitution du bien culturel, et non pas l'article 86.

L'article 83 reprend l'article 5 de la loi précitée du 9 janvier 1998. Le Conseil d'État suggère toutefois de se référer aux agents visés à l'article 117, paragraphe 1^{er}.

L'article 84 reprend l'article 6 de la loi précitée du 9 janvier 1998. Outre le fait que, tout comme à l'article 82, il y a lieu de remplacer les termes « L'autorité centrale » par ceux de « Le ministre », il n'appelle pas d'observation additionnelle de la part du Conseil d'État.

L'article 85, qui reprend l'article 6 de la directive 2014/60/UE, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'article 86 reprend l'article 7 de la directive. Ici encore, il y a lieu de remplacer, aux alinéas 1^{er} et 2, les termes « L'autorité centrale luxembourgeoise » par ceux de « Le ministre ».

Par ailleurs, à l'alinéa 1^{er}, il y a lieu d'ajouter le mot « compétente » entre les termes « autorité centrale » et « de l'État membre requérant » afin de rester fidèle aux termes de la directive.

L'article 87 reprend l'article 8 de la directive 2014/60/UE.

Afin de garantir une transposition correcte de la directive, il y a lieu de viser, à l'alinéa 1^{er}, l'autorité centrale compétente de l'État membre requérant et non pas l'État membre requérant.

À l'alinéa 2, il y a lieu de viser, plus précisément, les « biens figurant sur les inventaires des institutions ecclésiastiques ou d'autres institutions religieuses », termes utilisés par la directive.

À l'alinéa 3, il convient d'ajouter le terme « national » après celui de « territoire ».

L'article 88, qui reprend les articles 9, 13 et 14 de la directive 2014/60/UE, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'article 89, qui reprend l'article 10 de la directive 2014/60/UE, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Alors que l'article 11 de la directive 2014/60/UE ne vise que l'article 5, point 4), l'article 90, qui transpose cet article de la directive 2014/60/UE, vise à la fois les points 4) et 6) de l'article 82. Il convient de supprimer dès lors la seconde référence.

L'article 91, qui reprend l'article 12 de la directive 2014/60/UE, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

L'article 92, qui reprend l'article 16 de la directive 2014/60/UE, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Articles 93 à 96

La sous-section 4, composée des articles 93 à 96, vise la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État partie à la Convention de l'UNESCO.

Elle semble toutefois faire l'amalgame entre plusieurs dispositions de ladite convention. Ainsi, par exemple, la saisie et la restitution de biens, couvertes par l'article 7, point b), sous-point ii), dont est vraisemblablement inspirée la sous-section 4, vise les biens volés et importés après l'entrée en vigueur de la Convention et non pas les biens ayant quitté de manière illicite le territoire d'un État partie. Un bien peut très bien quitter de manière illicite un territoire sans pour autant avoir été volé. Le Conseil d'État peut toutefois s'accommoder de cette extension.

À l'article 93, il y a lieu de préciser que sont visés à la sous-section 4, les États parties à la Convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970, étant donné que l'intitulé de cette sous-section 4 n'a pas de valeur normative et que la référence aux catégories de l'article 1^{er} de ladite convention n'emporte pas désignation des États parties à ladite Convention.

En ce qui concerne l'article 94, le Conseil d'État part du principe qu'un recours de droit commun est ouvert contre la décision du ministre devant les juridictions administratives.

À l'article 95, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État note que les auteurs précisent que l'indemnité à laquelle a droit l'acquéreur ou le sous-acquéreur de bonne foi doit être équitable et juste, alors que la Convention précise qu'elle doit être équitable seulement. Étant donné que l'alinéa 2 du même article vise l'indemnité équitable, le Conseil d'État estime qu'il convient d'harmoniser la terminologie utilisée. De manière plus générale, le Conseil d'État s'interroge sur la base de quoi cette indemnité sera calculée, en fonction de quels critères, et par qui. Il y a lieu de préciser l'article 95 en ce sens.

L'article 96, similaire à l'article 92, n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Article 97

En raison de la multitude de conventions de La Haye, il y a lieu de viser plus précisément la « Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signée à La Haye, 14 mai 1954, et approuvée par la loi du 13 juillet 1961 ».

Article 98

L'article sous examen prévoit qu'une garantie d'État peut être accordée par plusieurs ministres appelés à décider conjointement de l'attribution d'une telle garantie. En vertu de l'article 99, cette garantie est destinée à couvrir « les dommages qui résultent du vol, de la perte ou de la détérioration des biens culturels et ce pendant toute la durée du prêt y inclus les transports au départ et au retour vers le prêteur ». Elle ne couvre pas les risques couverts par une assurance souscrite par le propriétaire ou le transporteur du ou des biens culturels ou toute autre personne agissant pour le compte de ceux-ci, ni les cas de force majeure ayant empêché le bénéficiaire de la garantie à exécuter ses obligations contractuelles.

Les auteurs indiquent que les garanties sont actuellement déjà accordées par décision conjointe du ministre de la Culture et du ministre des Finances et que l'article entend « donner un cadre légal à cette pratique » de la garantie d'État. Tout en s'interrogeant sur le sort des garanties accordées jusqu'ici en l'absence de cadre légal, le Conseil d'État tient à rappeler que l'article 8 de l'arrêté royal grand-ducal modifié du 9 juillet 1857 portant organisation du Gouvernement grand-ducal dispose que les affaires, qui concernent plusieurs départements, sont décidées par le Conseil de gouvernement. L'article sous examen est dès lors en contradiction avec ledit arrêté, de sorte que le Conseil d'État doit s'y opposer formellement, au regard de l'article 76, alinéa 1^{er}, de la Constitution, qui confère au Grand-Duc, et non au législateur, le pouvoir de régler l'organisation de son Gouvernement. L'article sous examen pourrait prévoir que la garantie est accordée par le ministre, sur avis du ministre des Finances.

Article 99

Le Conseil d'État propose de fusionner les alinéas 1^{er} et 2, pour écrire dans un seul alinéa :

« La garantie d'État couvre les dommages qui résultent du vol, de la perte ou de la détérioration des biens culturels et ce pendant toute la durée du prêt y inclus les transports au départ et au retour vers le prêteur pour autant que ces dommages ne sont pas couverts par un contrat d'assurance souscrit par le propriétaire ou le transporteur du ou des biens culturels ou toute autre personne agissant pour le compte de ceux-ci. »

Dans un nouvel alinéa 2, il y aurait ensuite lieu d'inscrire l'obligation de souscrire à un tel contrat d'assurance.

Article 100

Sans observation.

Article 101

L'article sous examen dispose à nouveau, en son alinéa 1^{er}, que la garantie d'État est accordée par arrêté conjoint des ministres. Le Conseil d'État renvoie à son observation relative à cette question à l'article 98 et réitère son opposition formelle y formulée.

Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à choisir comme base de calcul la valeur 814,4 alors que, dans d'autres dossiers, les montants sont déterminés par référence à la cote 100. Le commentaire de l'article reste muet à ce sujet.

Étant donné que la commission de circulation des biens culturels doit être entendue en son avis pour des biens dont la valeur est supérieure à certains montants, le Conseil d'État se demande quelles sont les conséquences d'une absence d'avis de la part de la commission endéans le délai d'un mois fixé par l'alinéa 3. Il estime qu'il y a lieu de le préciser à l'article sous examen. Il note par ailleurs que l'avis doit être rendu dans le mois de la réception de la demande de garantie et non pas de la demande d'avis.

Article 102

Le Conseil d'État constate que l'article reste muet quant aux conséquences éventuelles d'un retard dans l'information du propriétaire et des ministres. Est-ce que la garantie ne joue pas dans ce cas ? L'article gagnerait à être plus précis à ce sujet.

Par ailleurs, le Conseil d'État estime que l'information relative au sinistre doit toujours avoir lieu dès qu'un sinistre est susceptible d'engager la responsabilité de l'État, étant donné qu'il n'est pas toujours possible de déterminer dès sa survenance si un sinistre est « de nature » à engager la responsabilité de l'État. Partant, il y a lieu d'écrire :

« Dès qu'un sinistre susceptible d'engager la garantie d'État est constaté [...] ».

Finalement, le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives aux articles 98 et 101 et demande de viser « le ministre » et non pas « les ministres ».

Article 103

L'article sous examen prévoit qu'une garantie de restitution peut être accordée qui a pour effet, selon l'article 105, que, pendant la durée de la garantie, qui ne peut être ni retirée ni annulée, les actions en justice des tiers à l'égard des biens culturels sont irrecevables, aucune procédure de classement des biens culturels ne peut être entamée, les mesures conservatoires ainsi que les saisies du ou des biens culturels sont irrecevables, et le retour du ou des biens culturels prêtés n'est pas soumis aux dispositions relatives à l'exportation des biens culturels.

D'après la phrase liminaire, la garantie est délivrée par le ministre conjointement avec le ministre des Affaires étrangères. Le Conseil d'État renvoie à ses observations relatives aux articles 98 et 101 et s'oppose formellement à la disposition sous avis. Tout comme aux articles mentionnés ci-avant, le texte pourrait prévoir que la garantie est délivrée par le ministre, sur avis, cette fois-ci, du ministre des Affaires étrangères.

Article 104

Tout comme à l'article 101, le Conseil d'État s'interroge, en ce qui concerne le paragraphe 3, sur les raisons qui ont amené les auteurs à choisir comme base de calcul la valeur 814,4 alors que, dans d'autres dossiers, les montants sont déterminés par référence à la cote 100. Le commentaire de l'article reste muet à ce sujet.

De même, le Conseil d'État se demande quelles sont les conséquences d'une absence d'avis de la part de la commission de circulation des biens culturels endéans le délai d'un mois fixé par le paragraphe 3. Il estime qu'il y a lieu de le préciser à l'article sous examen.

Pour ce qui est de la délivrance conjointe de la garantie de restitution reprise au paragraphe 4 de l'article sous examen, il est renvoyé aux observations relatives à l'article 103. Le Conseil d'État doit, pour les mêmes raisons, s'opposer formellement à la disposition sous examen.

Article 105

Concernant le troisième tiret, le Conseil d'État tient à souligner que seule la demande relative à une mesure conservatoire ou à une saisie peut être irrecevable et non pas la mesure conservatoire ou la saisie en tant que telles. Dans l'hypothèse où les auteurs ont entendu prévoir que ces mesures ou saisies ne sont pas exécutables, il y aura lieu d'adapter la terminologie en ce sens.

Chapitre 5 – Patrimoine immatériel

Article 106

D'après les auteurs, la création d'un inventaire du patrimoine immatériel est prévue à l'article 12 de la Convention de l'UNESCO du 17 octobre 2003 relative à la protection du patrimoine immatériel. Cet article prévoit en son paragraphe 1^{er} que : « Pour assurer l'identification en vue de la sauvegarde, chaque État partie dresse, de façon adaptée à sa situation, un ou plusieurs inventaires du patrimoine culturel immatériel présent sur son territoire. Ces inventaires font l'objet d'une mise à jour régulière. »

Le Conseil d'État note la rédaction très vague de l'article sous avis. En effet, il ne précise ni la manière dont l'inventaire est réalisé, ni quelles communautés, groupes ou organisations non gouvernementales sont visés, ni la périodicité de la mise à jour, ni la manière dont l'inventaire est rendu accessible au public. L'article gagnerait à être précisé sur ces points.

Article 107

Les auteurs se sont inspirés de l'article 14 de la Convention de l'UNESCO précitée du 17 octobre 2003 et reprennent la rédaction très vague de ce dernier. Il reste muet sur les mesures à adopter en indiquant que le ministre prend « toute mesure propre à assurer la sauvegarde [...] du patrimoine culturel immatériel ». Le Conseil d'État souligne que cette base légale ne saurait être suffisante pour engager, notamment, des moyens financiers en la matière au-delà du budget voté.

Chapitre 6 – Commissions de consultation

Article 108

L'article sous examen, qui crée une commission pour le patrimoine culturel qui remplace la Commission des sites et monuments nationaux, reprend pour l'essentiel l'article 40 de la loi modifiée de 1983.

À l'alinéa 2, le terme « d'office » peut être supprimé, étant donné qu'il n'apporte pas de plus-value normative.

Article 109

Sans observation.

Chapitre 7 – Fonds pour le patrimoine architectural

Articles 110 à 114

Les articles sous examen reprennent, très largement, les articles 17.1 à 17.6 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie. La loi en projet sous avis propose, en conséquence, d'abroger ces articles.

Même si une disposition similaire figure actuellement à l'article 17.2 de la loi modifiée de 1982, y introduit par la loi du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2011, au vu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et des modifications de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution intervenues depuis lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 111, alinéa 2. En effet, l'allocation de subventions de capital et de dépenses relève de matières réservées à la loi par les articles 99 (charge grevant le budget de l'État pour plus d'un exercice) et 103 (gratification à charge du Trésor) de la Constitution. Au regard de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, les éléments essentiels doivent figurer au niveau de la loi, ce qui, en l'espèce, n'est pas le cas.

Chapitre 8 – Banque de données

Article 115

L'article sous examen prévoit la possibilité de constituer une ou plusieurs « bases de données informatiques » susceptibles de contenir des

données à caractère personnel, afin de pouvoir collecter les informations nécessaires à la réalisation des objectifs de la loi en projet sous examen.

La disposition sous examen ne prévoit pas quelles données vont être concrètement collectées et enregistrées. La tournure selon laquelle sont collectées les « informations nécessaires à la réalisation des objectifs de la présente loi » est par ailleurs très vague. Aux yeux du Conseil d'État, une telle disposition, qui ne donne aucune précision en ce qui concerne les fins spécifiques pour lesquelles les données sont collectées et qui reste par ailleurs muette quant aux données collectées, n'apporte aucune plus-value par rapport au règlement général sur la protection des données qui détermine les règles applicables en la matière. En effet, aux termes de l'article 6 dudit règlement, la licéité du traitement de données dans le secteur public est vérifiée si le traitement est nécessaire au respect de l'obligation légale ou à l'exécution d'une mission d'intérêt public. Dans cette logique, il ne s'impose pas de donner à chaque traitement de données une base spécifique légale ou réglementaire. L'article sous avis ne donne aucune garantie supplémentaire par rapport au règlement général sur la protection des données. Il est dès lors superfétatoire et à omettre.

Chapitre 9 – Dispositions pénales

Article 116

L'article 116 est largement inspiré de l'article 73 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles. Or, l'article 75 de la même loi, relatif aux sanctions pénales, précise en son point 34°, qu'est punissable « [t]oute personne qui par infraction à l'article 73 continue les travaux de construction entrepris ». Sous peine d'opposition formelle, pour violation du principe de la spécification de l'incrimination qui est le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution, il convient de préciser ici également qu'est punissable, la personne qui, par « infraction au présent article », continue les travaux visés.

Par ailleurs, à l'instar de l'article 73 de la loi précitée du 18 juillet 2018, le Conseil d'État demande aux auteurs du projet de loi sous avis de préciser le lieu de l'affichage de la décision ministérielle.

Article 117

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État constate que sont visés, entre autres, les agents de la Police grand-ducale pour ce qui est de la constatation des infractions à la loi en projet sous avis et à ses règlements d'exécution. Or, l'article 18 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale tout comme les articles 11 et 13 du Code de procédure pénale, leur attribuent déjà une compétence générale en matière de police judiciaire et déterminent leurs pouvoirs ; point besoin dès lors de leur conférer cette compétence de manière ponctuelle. Aussi le Conseil d'État demande-t-il de faire abstraction de la référence aux « agents de la Police grand-ducale ». Cette référence manque d'ailleurs de précision.

Toujours au paragraphe 1^{er}, les auteurs entendent attribuer aux « agents du ministre » la qualité d'officier de police judiciaire. À cet égard, le Conseil d'État se doit de relever que l'article 97 de la Constitution réserve à la loi l'organisation et les attributions des forces de l'ordre, ce qui vise également

l'attribution de fonctions de police judiciaire à des fonctionnaires et agents d'administrations et de services publics. Dans cette matière réservée à la loi, le Conseil d'État estime que la seule référence aux « agents du ministre » n'encadre pas à suffisance les agents pouvant se voir attribuer des pouvoirs d'officier de police judiciaire. Le Conseil d'État doit dès lors s'y opposer formellement. Une solution pourrait consister à viser les « agents du ministère de la Culture ».

Article 118

En renvoyant aux considérations générales, le Conseil d'État rappelle qu'un certain nombre d'articles visés à l'article sous examen, en l'espèce les articles 12, 16, 17, 52, 66, 67 et 116, ne comportent pas « clairement des faits susceptibles d'être sanctionnés ». L'article sous examen, en renvoyant à de telles dispositions, ne respecte dès lors pas le principe de la spécification de l'incrimination qui est le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution, de sorte que le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous avis. Il demande à ce que toutes les dispositions auxquelles l'article sous examen renvoie comportent des faits suffisamment circonscrits pour être sanctionnables.

Par ailleurs, il se demande s'il ne serait pas opportun de viser le seul alinéa 1^{er} de l'article 17 du projet de loi sous examen et de supprimer également la référence au paragraphe 2 de l'article 27. En effet, le Conseil d'État n'entrevoit pas quelle infraction pénale pourrait utilement être visée par une référence aux articles 17, alinéa 2, et 27, paragraphe 2. Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de se limiter à renvoyer à l'alinéa 1^{er} de l'article 70.

Article 119

À l'article sous examen et pour les raisons exposées aux considérations générales, il y a lieu, sous peine d'opposition formelle pour contrariété à l'article 14 de la Constitution et au principe de la légalité des incriminations qui en découle, d'indiquer qu'il s'agit des « infractions visées à l'article 118 » au lieu des « infractions à la présente loi ». Si la disposition sous avis entendait viser encore d'autres infractions au-delà de celles énumérées à l'article 118, il y aurait lieu de les reprendre avec précision à l'article sous examen.

Article 120

L'article sous examen prévoit une peine spécifique pour l'infraction aux articles 74 et 75, quand le bien culturel concerné provient de pays en conflits armés.

Premièrement, le Conseil d'État note que l'article 118 du projet de loi sous examen vise uniquement l'article 74, paragraphe 1^{er}, parmi les articles à l'égard desquels une infraction est punissable. Le Conseil d'État s'interroge sur l'opportunité d'instaurer en infraction, sanctionnée de façon plus sévère, la violation de l'article 74, paragraphe 2, dans ce contexte.

Deuxièmement, l'article 75, qui dispose que « [l]'introduction et l'importation de biens culturels depuis un État se situant en dehors du territoire douanier de l'Union européenne sont régies par le règlement (UE) n° 880/2019 du Conseil et du Parlement du 17 avril 2019 concernant

l'introduction et l'importation de biens culturels (ci-après le « règlement 880/2019 ») » et que « [l]e ministre est l'autorité compétente pour la délivrance des licences d'importation de biens culturels telle que prévue au règlement 880/2019 », ne comporte aucune prescription dont la violation pourrait être punissable. Pour les raisons exposées aux considérations générales et sous peine d'opposition formelle pour violation du principe de la spécification de l'incrimination qui est le corollaire de celui de la légalité de la peine consacrée par l'article 14 de la Constitution, il y a lieu soit de préciser les incriminations visées, soit d'omettre le renvoi à l'article 75.

Article 121

L'article sous examen prévoit que « [l]e juge ordonne, aux frais des contrevenants, le rétablissement des immeubles et biens culturels classés dans leur état antérieur chaque fois qu'une infraction aux dispositions de la présente loi et aux règlements d'exécution a été commise ».

Bien que le Conseil d'État comprenne l'utilité de la disposition sous avis, il en est à se demander à quoi sert le rétablissement, voire la reconstruction, d'un immeuble qui doit avoir été authentique pour être classé, dans le cas spécifique où il a été complètement détruit. Une reconstruction ne lui rendra jamais son caractère authentique qui a justifié, en partie, son classement.

Par ailleurs, il pourrait s'accommoder d'une solution, telle que suggérée par la Cour supérieure de justice, qui laisserait « aux juridictions le soin de fixer le délai dans lequel le condamné doit procéder au rétablissement ».

Article 122

En ce qui concerne l'article sous examen, le Conseil d'État peut se rallier aux considérations du parquet général qui, dans son avis du 28 octobre 2019, a formulé l'observation suivante :

« L'article [122] du projet de loi renvoie aux articles 130-1 à 132-1 du Code de procédure pénale ainsi qu'au livre 1^{er} du Code pénal.

Le renvoi aux articles 130-1 et 132 du Code de procédure pénale semble partiellement erroné, étant donné que ces dispositions concernent les crimes, alors que le projet de loi ne prévoit que des peines correctionnelles.

De toute façon, il se pose la question de savoir si ce renvoi est nécessaire, voire même utile. Étant donné que le projet de loi érige certaines dispositions en infractions pénales, il va de soi que les règles procédurales du Code de procédure pénale sont applicables. Le renvoi spécifique à certaines de ces règles n'apporte aucune plus-value.

Dans le même ordre d'idées, le renvoi au livre 1^{er} du Code pénal, qui est d'application générale, n'est pas nécessaire. »

Chapitre 10 – Dispositions modificatives

Articles 123 à 128

Sans observation.

Article 129

L'article en projet sous examen prévoit d'insérer un article 24*bis* à la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État qui constitue le CNRA comme service de l'État à gestion séparée et en définit les missions.

Le Conseil d'État note que le ministre prescrit, conformément au prédit article 5, les opérations de diagnostic archéologique et les opérations de fouille archéologique préventive, et c'est également à celui-ci que doivent être soumis, à des fins d'évaluation quant à leur potentialité archéologique, les travaux de construction, de démolition ou de déblai soumis à autorisation de construire ou de démolir. Il n'appartient dès lors pas non plus au CNRA d'établir des prescriptions archéologiques ainsi que semble le prévoir le quatrième tiret du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen.

Parmi les missions énumérées au paragraphe 1^{er}, figure, au sixième tiret, également celle « d'accorder des levées de contraintes archéologiques ». Or, l'article 5 de la loi en projet prévoit que le ministre prescrit les levées de contraintes archéologiques.

Il s'ensuit que le Conseil d'État doit s'opposer formellement aux quatrième et sixième tirets de la disposition sous avis pour contrariété avec d'autres dispositions du projet de loi sous avis, source d'insécurité juridique. Il y a lieu de définir à qui incombent ces missions ; aux yeux du Conseil d'État, elles doivent revenir au ministre.

Article 130

Sans observation.

Chapitre 11 – Dispositions abrogatoires

Article 131

Sans observation.

Chapitre 12 – Dispositions transitoires

Articles 132 et 133

Sans observation.

Article 134

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État suggère, tout d'abord, de viser non pas la « destruction », mais la « démolition ». Ensuite, il estime qu'il pourrait utilement être fait référence à toute « transformation de la construction à conserver », au lieu de la « dégradation » de l'immeuble. Par ailleurs, outre l'autorisation de construire, il convient de prévoir également l'hypothèse de l'autorisation de démolir, en écrivant en fin de phrase « [...] cela au plus tard au moment de l'introduction de la demande d'autorisation de construire ou de démolir ». Enfin, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'utilisation du terme « dégradation », mentionné à la

disposition sous examen, qui constitue en effet une notion trop vague dans ce contexte, ce qui est dès lors source d'insécurité juridique.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, au lieu de prévoir que l'obligation d'information « reste en vigueur pendant une période de dix ans après la mise en vigueur de la présente loi », le Conseil d'État recommande de limiter cette obligation jusqu'à ce que l'inventaire en question soit arrêté.

En outre, le Conseil d'État comprend que les auteurs n'entendent pas instaurer une procédure additionnelle, séparée pour les cas visés à l'article 134, mais prévoient que leur est applicable la procédure explicitée aux articles 135 à 138. Toutefois, il estime que le délai maximal des douze mois, instauré par l'article 136, est démesuré dans le cas d'une procédure initiée sur la base de l'article 134. En effet, il n'y a pas lieu, dans le cas d'une demande d'autorisation de construire, de retarder les possibles travaux pendant la durée d'un an. Il convient dès lors de prévoir un délai plus réduit dans les cas concernés par l'article 134. Par ailleurs, l'article 134 pourrait utilement suivre les articles 135 à 138 et non pas les précéder.

Articles 135 à 138

D'après les auteurs : « Les articles 135, 136 et 137 ont pour objet de mettre en place une procédure de classement pendant la phase transitoire. En effet, tant que les inventaires des différentes communes n'ont pas encore été dressés, le classement par voie de règlement grand-ducal nouvellement institué par le présent texte n'est pas encore possible. »

En ce qui concerne l'article 137, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 20, paragraphe 1^{er}, pour ce qui est de la notification par lettre recommandée.

Toujours en ce qui concerne le paragraphe 1^{er} de cet article, le Conseil d'État rappelle que le fait de prévoir un recours en annulation est superfétatoire. Ce recours, prévu à l'alinéa 3, première phrase, de cet article est à supprimer.

À l'article 138, le Conseil d'État estime qu'il serait utile de préciser que sont visés les biens immeubles classés comme patrimoine culturel national en application des articles 132 et 134 à 137.

Article 139

Sans observation.

Chapitre 13 – Mise en vigueur

Article 140

Le Conseil d'État s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à prévoir une dérogation aux règles de droit commun en matière de publication, prévues à l'article 4 de la loi du 23 décembre 2016 concernant le Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg, un commentaire sur l'article 140 faisant défaut. Un argument pouvant être avancé est celui d'éviter toute mesure prise par d'aucuns qui pourrait être destinée à contrarier

l'atteinte des objectifs visés par la loi en projet. Pour cette raison, le Conseil d'État peut s'accommoder de l'article sous objet.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

La subdivision de l'article se fait en alinéas, ou en paragraphes. Les paragraphes se distinguent par un chiffre arabe, placé entre parenthèses : (1), (2), (3),... Les subdivisions complémentaires en points, caractérisés par un numéro suivi d'un exposant « ° » (1°, 2°, 3°,...), elles-mêmes éventuellement subdivisées en lettres minuscules suivies d'une parenthèse fermante (a), b), c),...), sont utilisées pour caractériser des énumérations. Par ailleurs, les énumérations sont introduites par un deux-points. Chaque élément commence par une minuscule et se termine par un point-virgule, sauf le dernier qui se termine par un point. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Les intitulés des chapitres et sections ne sont pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Aux intitulés des sections, il convient d'insérer une espace entre le numéro de section et le tiret.

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article.

Les tirets sont à remplacer par des numérotations simples (1°, 2°, 3°,...). En effet, la référence à des dispositions introduites de cette manière est malaisée, tout spécialement à la suite d'insertions ou de suppressions de tirets opérées à l'occasion de modifications ultérieures. Dans cette hypothèse, les renvois à l'intérieur du dispositif sont, le cas échéant, à adapter en conséquence.

Pour ce qui est de la notion de « travaux de construction, de démolition ou de déblais », le Conseil d'État tient à souligner que le terme « déblai » est à utiliser au singulier puisqu'il désigne une opération de terrassement consistant dans l'action de déblayer, c'est-à-dire d'enlever les terres ou les décombres pour abaisser ou niveler un terrain. Utilisé au pluriel, le même terme désigne le plus souvent, par métonymie, les terres ou les décombres enlevés, ce qui ne fait pas de sens dans le contexte de la notion sous revue.

Il convient d'écrire « tribunal d'arrondissement » avec une lettre « t » minuscule, étant donné qu'il s'agit de termes génériques.

Les formules « le ou les », « de la ou des », « du ou des » et d'autres formules similaires sont à écarter. Il y a lieu de recourir à la forme du pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Lors des renvois, les différents éléments du dispositif auxquels il est renvoyé sont à séparer par des virgules, pour écrire, à titre d'exemple, « article 24₁ paragraphe 2₁ point 3°₁ ».

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe ou à un alinéa dans le corps du

dispositif, il convient de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » ou à l'« alinéa 1^{er} » et non pas au « paragraphe 1 », à l'« alinéa 1 », au « premier alinéa » ou encore au « premier paragraphe ».

Il faut écrire « Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg ».

Pour les sommes d'argent, chaque tranche de mille est séparée par une espace insécable. Par ailleurs, il y a lieu de faire abstraction du tiret après la somme en question. Finalement, il faut écrire « euros » au lieu de « EUR ». Il convient dès lors d'écrire, à titre d'exemple « 2 500 euros ».

Les nombres s'écrivent en toutes lettres. Ils s'expriment uniquement en chiffres s'il s'agit de pour cent, de sommes d'argent, d'unités de mesure, d'indices de prix ou de dates.

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité ou de l'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Préambule

Aux projets de loi, le préambule est à omettre. Contrairement aux projets de règlement ou d'arrêté, qui doivent obligatoirement être munis d'un préambule, il y a lieu d'en faire abstraction dans les projets de loi. Le préambule est seulement ajouté au même moment que la suscription et la formule de promulgation. Dans le même ordre d'idées, la formule de promulgation et les noms des personnes signataires sont également à omettre au projet de loi sous examen, de sorte que le Conseil d'État n'y reviendra pas lors de l'examen des dispositions en question.

Article 1^{er}

La forme abrégée « **Art. 1^{er}** » est à faire suivre d'un point.

Article 2

À la phrase liminaire, il est indiqué d'écrire :

« Au sens de la présente loi, on entend par : ».

Au point 5, la virgule après le terme « biens » est à supprimer.

Au point 24, il y a lieu d'écrire « Fondation Musée d'Art moderne Grand-Duc Jean ».

En ce qui concerne le point 25, le Conseil d'État recommande d'introduire une forme abrégée pour désigner le règlement européen dont il est question, en écrivant :

« règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du

Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union, ci-après « règlement n° 952/2013 » ; »

En ce qui concerne le point 26, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé de l'acte en question « règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels ». Par ailleurs, le Conseil d'État recommande d'introduire la forme abrégée afférente non pas à l'article 75, alinéa 1^{er}, mais au point sous examen en ajoutant après l'intitulé en question les termes « , ci-après « règlement (UE) 2019/880 ».

Dans le reste du dispositif, il convient d'employer systématiquement les formes abrégées ci-avant.

Article 3

À l'alinéa 2, il convient d'insérer une virgule avant les termes « dénommée carte archéologique ».

À l'alinéa 3, il est recommandé d'écrire :

« Le ministre ayant la Culture dans ses attributions, ci-après « ministre », communique la partie graphique [...] »

Toujours à l'alinéa 3, il convient de viser de manière précise les ministres en question en recourant, pour chaque ministre concerné, à la formule « ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions », tout en suivant l'arrêté grand-ducal portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, en l'occurrence l'arrêté grand-ducal du 28 mai 2019 portant constitution des Ministères. Les attributions ministérielles sont en effet à déterminer avec précision, en renseignant sur la compétence dans le cadre de laquelle le membre du Gouvernement est appelé à intervenir.

Article 4

Au paragraphe 2, il convient d'écrire « profondeur inférieure à 0,25 mètre ». Cette observation vaut également pour ce qui concerne le paragraphe 3, premier tiret.

Toujours au paragraphe 2, il y a lieu de remplacer le point-virgule par un point final.

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, troisième phrase, il est indiqué d'écrire :

« [...] le ministre fait publier un avis de cette publication et de la possibilité de consultation dans au moins deux journaux [...] »

Au paragraphe 5, alinéa 1^{er}, il faut écrire « [...] délimitée et arrêtée [...] »

Article 5

À l'alinéa 1^{er}, deuxième tiret, première phrase, il convient d'insérer une virgule avant les termes « soit directement à la suite ».

À l'alinéa 1^{er}, deuxième tiret, deuxième phrase, les termes « , respectivement » sont à remplacer par le terme « ou ».

Article 6

À l'alinéa 2, troisième phrase, l'emploi du terme « respectivement » est inapproprié et est, partant, à remplacer par le terme « ou ».

Article 13

Le Conseil d'État demande de renvoyer « à l'article 12 », au lieu de se référer « à l'article précédent ».

Article 15

À l'alinéa 1^{er}, première phrase, il faut écrire « Code civil » avec une lettre « c » majuscule.

À l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire « [...] peut à tout moment être contestée [...] ».

Article 18

À l'alinéa 1^{er}, il est indiqué d'écrire « [...] la commission pour le patrimoine culturel instituée à l'article 108, ci-après « commission », et [...] », étant donné que l'article définit « la » ne doit pas faire partie de la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire.

Article 19

Au paragraphe 3, alinéa 2, il faut supprimer les termes « de la présente loi », car superfétatoires. Cette observation vaut également pour ce qui concerne le paragraphe 4, première phrase.

Article 20

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, il convient d'écrire « trésor » avec une lettre initiale minuscule.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 5, il est renvoyé à l'observation relative à l'article 3 ci-avant concernant les compétences ministérielles des membres du Gouvernement.

Article 21

Au paragraphe 2, point 2, il est recommandé de prévoir que la procédure de déclassement peut être entamée à la demande « des » propriétaires.

Au paragraphe 3, il y a lieu de terminer la phrase par un point final.

Article 22

Les termes « de la présente loi » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 23

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dixième tiret, il faut écrire « biens illustrant la vie, [...] ; ».

Article 24

Au paragraphe 1^{er}, et au vu de l'introduction d'une forme abrégée à l'article 18 pour désigner la commission pour le patrimoine culturel, il y a lieu de faire abstraction des termes « pour le patrimoine culturel », ceci à deux reprises.

Au paragraphe 2, point 3, il convient d'écrire, à trois reprises, « ministère ayant la Culture dans ses attributions ».

Article 25

Au paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, il faut supprimer les termes « de la présente loi ».

Au paragraphe 3, première et deuxième phrases, il convient mettre les termes « le cas échéant » entre des virgules.

Article 27

Au paragraphe 1^{er}, quatrième tiret, il faut écrire « biens immeubles ».

Article 29

Au paragraphe 2, il est recommandé de scinder le texte en deux phrases distinctes, ceci en remplaçant la virgule après les termes « en leur intégralité » par un point final et en écrivant le terme « y » avec une lettre majuscule.

Article 31

Au paragraphe 10, alinéa 2, il convient de supprimer la virgule après les termes « demander judiciairement ».

Article 33

À l'alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « servitudes légales grevant un immeuble ».

Article 38

À l'alinéa 1^{er}, le Conseil d'État recommande de supprimer les termes « des lieux », car superfétatoires.

À l'alinéa 2, deuxième phrase, il convient de supprimer les termes « qui suit », car superfétatoires.

Article 42

Au paragraphe 2, point 2, il est recommandé de prévoir que la procédure de déclassement peut être entamée à la demande « des » propriétaires.

Article 44

Au paragraphe 2, les termes « du présent article » sont à supprimer, car superfétatoires.

L'article 44 étant subdivisé en paragraphes et alinéas, la référence, au paragraphe 2, « au premier alinéa du présent article » est incorrecte. Il y a lieu de viser, selon toute vraisemblance, le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Article 47

Aux paragraphes 3, alinéa 2, et 4, les termes « de la présente loi » sont à omettre, car superfétatoires.

Au paragraphe 4, première phrase, il convient d'écrire « [...] de plein droit au bien culturel concerné [...] ». »

Article 61

Le Conseil d'État recommande de reformuler la première phrase de l'article sous examen comme suit :

« Lorsque la conservation d'un bien culturel classé comme patrimoine culturel national est compromise, le ministre peut mettre en demeure, par lettre recommandée avec accusé de réception, le propriétaire de faire procéder à l'exécution de mesures de conservation. »

À la deuxième phrase, il convient d'écrire « [...] le délai endéans lequel ces mesures [...] ». »

Article 65

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il faut écrire « [...] des biens culturels faisant partie du patrimoine mobilier sont mis en vente [...] ». »

Article 67

Concernant la phrase liminaire, le Conseil d'État demande de renvoyer à « l'article 66 », au lieu de se référer à « l'article précédent ».

À la lettre a), il convient d'écrire « Grand-Duché de Luxembourg ».

Chapitre 4, Section 5, Sous-section 1^{re}

Le recours à des lettres pour distinguer les groupements d'articles est à écarter. Le Conseil d'État propose aux auteurs d'omettre tout simplement les lettres A) et B) ou bien de restructurer la loi en projet en titres, chapitres, sections et sous-sections. Dans cette deuxième hypothèse, les chiffres arabes des groupements d'articles sont à remplacer par des chiffres romains. Cette observation vaut également pour les lettres A) et B) à la sous-section 2.

Article 70

À l'alinéa 1^{er}, il faut écrire « le transfert [...] est subordonné ».

Article 72

À l'alinéa 2, le terme « automatiquement » est à supprimer, car superfétatoire.

Article 75

Le Conseil d'État demande de recourir à la forme abrégée introduite à l'article 2, point 26. Subsidiairement, l'intitulé du règlement européen en question est à rédiger de la manière suivante :

« règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels ».

Article 77

Lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement, indépendamment de sa longueur. Par ailleurs, il convient d'omettre les parenthèses entourant la forme abrégée qu'il s'agit d'introduire. Partant, il faut écrire, à la première occurrence de l'intitulé de l'acte en question « règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels, ci-après « règlement (CE) n° 116/2009 » ».

Article 79

Au point 1), il convient d'employer les guillemets utilisés en langue française (« »).

À la fin du point 4), il est indiqué d'insérer un point-virgule.

Article 81

Il convient d'écrire « ministre de la Justice » avec une lettre « m » minuscule, étant donné qu'est visée la fonction et non pas le titulaire qui l'exerce au moment de l'entrée en vigueur de la loi en projet.

Article 82

À l'alinéa 1^{er}, point 1), le recours à la forme « et/ou », que l'on peut généralement remplacer par « ou », est à éviter.

À l'alinéa 2, il est recommandé d'écrire « [...] un module du système d'information du marché intérieur, ci-après « IMI », [...] ». En outre, il convient d'écrire « règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission (« règlement IMI ») ».

Article 83

À l'alinéa 2, il convient de viser « la vérification prévue à l'article 82, point 1, ».

Article 85

À l'alinéa 2, il convient d'entourer les termes « sous peine de nullité » de guillemets.

Toujours à l'alinéa 2, et à l'instar de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, il convient d'écrire le terme « noms » au singulier.

Article 93

À l'alinéa 1^{er}, il convient de supprimer la virgule après le terme « exportation ».

Toujours à l'alinéa 1^{er}, l'introduction d'une forme abrégée pour désigner la Convention de l'UNESCO du 17 octobre 2003 relative à la protection du patrimoine immatériel peut être omise, étant donné que celle-ci n'est plus citée dans la suite du dispositif sous examen. Par ailleurs, afin de faciliter la recherche de la convention visée au journal officiel, il peut s'avérer utile d'indiquer la date de la loi d'approbation à la suite de l'intitulé de la convention, en écrivant :

« 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, et approuvée par la loi du 17 décembre 2014 ».

Article 97

Il convient de viser la « Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signée à La Haye, le 14 mai 1954, et approuvée par la loi du 13 juillet 1961 ».

Section 9 (6 selon le Conseil d'État)

La section 9 est à renuméroter en section 6.

Article 98

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, phrase liminaire, il faut écrire « conjointement avec le ministre ayant les Finances dans ses attributions, ci-après « ministres » ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « ci-après individuellement « emprunteur » ou « bénéficiaire de garantie » ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « [...] contrats de prêt à usage de biens culturels à des fins d'exposition [...] ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les termes « du présent paragraphe » sont à omettre, car superfétatoires.

Article 101

À l'alinéa 2, deuxième tiret, les termes « de la présente loi » sont à omettre, car superfétatoires.

Article 103

À la phrase liminaire, il y a lieu d'écrire « [...] contrats de prêt à usage de biens culturels [...] ».

Article 104

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, le quatrième tiret est à terminer par un point final et non pas par un point-virgule.

Article 107

Au point 3, il convient de supprimer le terme « et » après le point-virgule.

Articles 108 et 109

Aux alinéas 3 des articles sous examen, il convient d'écrire « [...] ainsi que les indemnités revenant aux membres de la commission ».

Article 111

À l'alinéa 1^{er}, point 3), les termes « de la présente loi » sont à supprimer, car superfétatoires.

Toujours à l'alinéa 1^{er}, point 3), le terme « respectivement » étant employé de manière inappropriée, il est à remplacer par les termes « ou encore ».

À l'alinéa 2, il est recommandé d'écrire :

« Les conditions et modalités de l'allocation des subventions en capital et de la prise en charge des dépenses sont définies par règlement grand-ducal. »

Article 112

Au paragraphe 1^{er}, lettre c), il convient d'écrire « projets d'investissement ».

Au paragraphe 2, il y a lieu de s'en tenir à la forme abrégée pour désigner le ministre en question, introduite à l'article 3, alinéa 3.

Article 113

À l'alinéa 2, il convient de viser de manière précise les ministres en question en recourant, pour chaque ministre concerné, à la formule « ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions ».

Article 114

La disposition sous examen constitue une disposition transitoire et est à insérer dans le chapitre 12 en tant que nouvel article 131. En renvoyant à ses observations relatives au chapitre 10, le Conseil d'État demande de renuméroter les articles 115 à 131 en articles 114 à 126.

Article 115

Conformément au règlement général sur la protection des données, le Conseil d'État recommande de viser plutôt les « fichiers » que les « banques de données » ou « bases de données ».

Article 117 (116 selon le Conseil d'État)

Aux paragraphes 2 à 4, il faut omettre l'espace entre le chiffre « 1 » et les lettres « er » en exposant.

Article 118 (117 selon le Conseil d'État)

À l'alinéa 1^{er}, il est indiqué d'insérer, à chaque fois, une virgule après les numéros d'article auxquels il est fait référence.

Toujours à l'alinéa 1^{er}, en fin de phrase, il convient d'écrire « [...] article 3, points 1 et 2, du règlement [...] ».

Article 120 (119 selon le Conseil d'État)

Il convient d'écrire « pays en conflit armé ».

Article 122 (121 selon le Conseil d'État)

Il convient d'écrire « livre 1^{er} » avec les lettres « er » en exposant. Par ailleurs, le terme « Code » est à rédiger avec une lettre initiale majuscule, ceci à deux reprises.

Chapitre 10 – Dispositions modificatives

Dans l'hypothèse où un acte contient à la fois des dispositions autonomes et des modifications, il y a lieu de faire figurer tout acte destiné à être modifié sous un article distinct et de spécifier ensuite chaque modification qui s'y rapporte en la numérotant : 1^o, 2^o, 3^o,...

Par ailleurs, le Conseil d'État renvoie à son observation relative à l'article 131, quatrième tiret, ci-après, qui constitue une disposition modificative et qui est à intégrer dans le chapitre 10.

Tenant compte de ce qui précède, le chapitre 10 est à restructurer comme suit :

« Chapitre 10 – Dispositions modificatives

Art. 122. Les articles 17-1 à 17-4 de la loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel national b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie, sont abrogés.

Art. 123. La loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État est modifiée comme suit :

1° Les termes « Service des sites et monuments nationaux » sont remplacés par les termes « Institut national du patrimoine architectural », dans la forme grammaticale appropriée ;

2° L'article 1^{er} est remplacé comme suit : «

« Art. 1^{er}. Les instituts culturels de l'État [...] » ;

3° À l'article 3 est inséré [...] ;

4° Le chapitre 2, point III, est modifié comme suit : « [...] » ;

5° L'article 13 est modifié comme suit :

« Art. 13. [...] » ;

6° À l'article 16, premier tiret, les termes [...] ;

7° Après l'article 24, il est introduit un article *24bis* précédé de l'intitulé « VIII. – Centre national de recherche archéologique », qui prend la teneur suivante :

« Art. 24bis. [...] »

Art. 124. Les articles 12, 14 et 15 de la loi du 17 août 2018 relative à l'archivage, sont abrogés. »

Article 129 (123 selon le Conseil d'État)

Au point VIII, paragraphe 1^{er}, troisième tiret, qu'il s'agit d'insérer, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent.

Au point VIII, paragraphe 2, le deuxième tiret, qu'il s'agit d'insérer, est à libeller comme suit :

« - département « Recherche archéologique » ».

Article 131 (125 selon le Conseil d'État)

À la phrase liminaire, il convient d'écrire :

« Sont abrogées : [...] ».

En effet, les termes « à partir de » sont superfétatoires.

Le quatrième tiret constituant une disposition modificative, celle-ci est à intégrer dans le chapitre 10. Le Conseil d'État renvoie à sa proposition de restructuration ci-avant.

Article 132 (127 selon le Conseil d'État)

À la dernière phrase, le terme « modifiée » est à remplacer par le terme « précitée ».

Article 133 (128 selon le Conseil d'État)

À la dernière phrase, le terme « modifiée » est à remplacer par le terme « précitée ».

Article 134 (129 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient d'écrire « [...] le propriétaire d'un bien immeuble retenu au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi

comme construction à conserver par un plan d'aménagement général d'une commune, doit informer le ministre de tout projet de démolition, totale ou partielle, et de toute dégradation de l'immeuble [...] ».

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, il est recommandé de remplacer les termes « la mise en vigueur » par ceux de « l'entrée en vigueur ».

Article 135 (130 selon le Conseil d'État)

À l'alinéa 1^{er}, il est recommandé de remplacer les termes « la mise en vigueur » par ceux de « l'entrée en vigueur ».

Toujours à l'alinéa 1^{er}, les termes « de la présente loi » avant les termes « peuvent être classés » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 136 (131 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 4, première phrase, les termes « de la présente loi » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 137 (132 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, il convient d'écrire le terme « trésor » avec une lettre initiale minuscule.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 5, il convient de viser de manière précise les ministres en question en ayant recours, pour chaque ministre concerné, à la formule « ministre ayant [compétence gouvernementale] dans ses attributions ».

Au paragraphe 3, première phrase, les termes « de la présente loi » sont à supprimer, car superfétatoires.

Article 138 (133 selon le Conseil d'État)

Les paragraphes 2 et 3 sont à terminer par un point final.

Article 139 (134 selon le Conseil d'État)

Il convient de remplacer les termes « Avec l'entrée en vigueur » par les termes « À partir de l'entrée en vigueur ».

Par ailleurs, il y a lieu de supprimer les termes « la loi » y figurant en trop.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté par 21 voix pour et 1 voix contre, le 9 juin 2020.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu