

LE DROIT DU PATRIMOINE CULTUREL AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

LE DROIT DU PATRIMOINE CULTUREL AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

État des lieux
Droit international et étranger
Recommandations

Étude réalisée par François DESSEILLES

MINISTÈRE DE LA CULTURE du Grand-Duché de Luxembourg
François DESSEILLES
2012-2013

✱

Étude réalisée par François Desseilles dans le cadre d'une mission lui confiée par le Ministère de la Culture du Grand-Duché de Luxembourg sous la forme d'un contrat d'expert, celui-ci étant libre dans l'organisation et l'accomplissement des tâches effectuées pour la mission.

✱



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Culture

MINISTÈRE DE LA CULTURE DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
4, boulevard F.-D. Roosevelt, L-2450 Luxembourg-Ville, Grand-Duché de Luxembourg

FRANÇOIS DESSEILLES
francois@desseilles.eu

✱

La présente matière est arrêtée au 30 septembre 2013.

✱

Crédits photos (première de couverture) sous licence *Creative Commons* :

MUSÉE NATIONAL D'HISTOIRE ET D'ART, Calliope et le poète Homère, détail de la mosaïque romaine de Vichten, Luxembourg ; JUNMI, *bleeders* et cheminées de décharge du haut fourneau B de Belval, Luxembourg ; CAYAMBE, ruines du château-fort médiéval de Beaufort, Luxembourg ; CAYAMBE, ferme et chapelle A Fiesch, Beidweiler, Luxembourg ; Front Neipurt, Forteresse de Luxembourg en 1794, détail de la carte, in Alfred LEFORT, *Histoire du département des Forêts*, Luxembourg, Imprimerie Worré-Mertens, 1905 ; Jean-Noël LAFARGUE, Philharmonie, Luxembourg (architecte : Christian de Portzamparc).

LETTRE DE MISSION



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Culture

Luxembourg, le 24 octobre 2012

Concerne : Contrat d'expert avec Monsieur François Deseilles

Dans le cadre d'un contrat d'expert signé avec le Ministère de la Culture, Monsieur François Deseilles s'est engagé pendant la période du 1^{er} octobre 2012 au 30 juin 2013 à procéder à un « état des lieux » et bilan du droit de la protection du patrimoine au Grand-Duché de Luxembourg ainsi qu'à une étude de droit comparé de la protection juridique du patrimoine de plusieurs pays dans le but de réviser la législation nationale en vigueur.

L'expert est libre dans l'organisation et dans l'accomplissement de ses tâches et pourra être amené à entrer en contact avec des acteurs culturels du secteur et à s'enquérir de leur avis.

La présente est délivrée à Monsieur François Deseilles pour valoir devant qui de droit.

Octavie Modert
Ministre de la Culture

SOMMAIRE

Lettre de mission	5
Sommaire	7
Introduction	9
Abréviations et acronymes	11
I. Première partie : État des lieux et bilan du droit du patrimoine culturel	13
1. Le patrimoine culturel au Grand-Duché de Luxembourg	13
2. Les lois, les organes et les fonctions concernant la protection du patrimoine culturel.....	37
3. L'aménagement du territoire au Grand-Duché de Luxembourg	117
4. Comparaison avec le droit de l'environnement	153
5. Les domaines sensibles du droit eu égard à la protection du patrimoine culturel	171
6. Analyse de cas	183
7. Bilan de la première partie et propositions.....	215
II. Deuxième partie : Étude de droit international et étranger	235
1. La notion de patrimoine	235
2. La notion de patrimoine culturel	237
3. Les conventions à ratifier et questions connexes.....	251
4. Présentation thématique et raisonnée.....	273
5. Questions spéciales	537
III. Troisième partie : Recommandations générales et lignes directrices	595
Introduction	595
1. Fondation d'une politique générale en matière de patrimoine culturel	596
2. Organisation ministérielle et administrative	598
3. Plan et structure du texte à venir	602
4. Dispositions générales	602
5. Patrimoine archéologique.....	604
6. Patrimoine architectural et espaces protégés.....	608
7. Valorisation.....	623
8. Patrimoine mobilier (objets mobiliers).....	624
9. Circulation des biens culturels	626
10. Patrimoine culturel immatériel.....	633
11. Gestion des reconnaissances internationales et parcours du patrimoine culturel	635
Conclusions	637
Remerciements	639
Table des matières	641

INTRODUCTION

Le ministre de la Culture m'a chargé de lui remettre un rapport portant, *premièrement*, sur un « état des lieux » et un bilan du droit de la protection du patrimoine culturel au Grand-Duché de Luxembourg, *deuxièmement*, sur une étude de droit comparé de la protection juridique du patrimoine de plusieurs pays à déterminer d'un commun accord avec le Ministère de la Culture, ceci dans le but, *troisièmement*, de réviser la législation en vigueur en assistant le Ministère de la Culture dans la préparation de cette révision.

L'étude doit en effet faire face à la nécessité, exprimée par le Ministère, de réviser la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, y compris ses dispositions organisant l'affichage publicitaire. En ce qui concerne ces dernières, le ministère est confronté à une jurisprudence constante des juridictions administratives¹ en défaveur des décisions de son ministre depuis le milieu des années 1990.

Un projet de loi a été déposé le 17 octobre 2000 à la Chambre des Députés (arrêté grand-ducal de dépôt du 5 octobre 2000). Il tenait lieu de « refonte de la loi du 18 juillet 1983 »², « remaniement » justifié par les « interprétations divergentes » qui en avaient été tirées. Outre un changement de nature juridique des nouvelles mesures de classement (arrêté grand-ducal), le projet avait pour objet « d'actualiser un texte devenu désuet, de préciser et de compléter les droits des particuliers » se prévalant d'adopter en règle générale « un style plus limpide et plus clair, de sorte que les litiges devraient devenir moins nombreux ». Le projet faisait également office de réorganisation totale de l'affichage publicitaire au Grand-Duché afin, selon lui, de tenir compte « de l'évolution du marché et du danger de prolifération de publicités et d'enseignes de toute sorte sur le territoire du pays ».³ Ensuite, il précisait d'une certaine manière les attributions et le mode de fonctionnement de la Commission des Sites et Monuments nationaux. Enfin, il s'employait à développer la nature des peines afin de répondre aux exigences du droit pénal.

Le Conseil d'État dans son premier avis daté du 10 décembre 2002⁴, s'il trouvait la refonte ni spectaculaire, ni révolutionnaire, n'en indiquait pas moins qu'elle « aurait cependant mérité d'être plus explicitée dans le cadre de l'exposé des motifs en dressant notamment le *bilan de la situation actuelle*, en traçant des *perspectives et autres visions futures* et en inventoriant finalement le concours et la complémentarité d'autres dispositions légales et réglementaires en vigueur permettant d'atteindre par d'autres voies et moyens les objectifs visés par le présent projet de loi (...) ».

L'année européenne du patrimoine architectural annoncée en 1975 par le Conseil de l'Europe a pu insuffler une réflexion et un dynamisme autour du thème « Un *avenir* pour notre *passé* ». La dernière législation patrimoniale luxembourgeoise en a également été nourrie. Cependant, si les réalités au Grand-Duché de Luxembourg ont changé, la réflexion normative sur le patrimoine culturel apparaît, elle, comme une belle endormie.

¹ Cette jurisprudence précise « que toute publicité, pour être légale, doit être conforme aux critères arrêtés par règlement grand-ducal, d'une part, et que le texte actuellement en vigueur n'autorise pas le pouvoir exécutif à subdéléguer en la présente matière son application à un ministre, d'autre part » (*Projet de loi concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux*, n° 4715², Chambre des

² *Projet de loi concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux*, n° 4715, Chambre des députés, session ordinaire 2000-2001, exposé des motifs, p. 11.

³ *Ibid.*, p. 12.

⁴ *Projet de loi concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux*, n° 4715², Chambre des députés, session ordinaire 2002-2003, avis du Conseil d'État, « considérations générales », p. 1.

Cette étude a pour objet de distinguer les situations et les dispositions légales et réglementaires en lien avec le patrimoine culturel. Un des objectifs est donc d'étudier la perception juridique du patrimoine culturel au Luxembourg. L'analyse *en droit* sera complétée par quelques incursions *en fait*.

L'étude consiste également à examiner les tenants et aboutissants du patrimoine culturel dans les législations d'un certain nombre d'États étrangers.

Elle aboutit à des recommandations de travail afin d'amplement préparer le renouvellement de textes législatifs et réglementaires toujours en vigueur en la matière.

Par ailleurs, dans le cadre de cette mission, il m'a été donné non seulement de travailler avec la direction du Ministère de la Culture et son service juridique, toujours en étroite collaboration, mais aussi avec le Service des Sites et monuments nationaux. Plusieurs rencontres avec différents intervenants de la société civile et des professionnels du patrimoine culturel ont également été menées.

✱

Avant de travailler en tant que consultant externe et expert pour le Ministère de la Culture du Grand-Duché de Luxembourg, François Desseilles s'est spécialisé en droit du patrimoine culturel (Université Paris-Sud XI, 2011) après avoir obtenu un Master en droit (2009) et effectué une année préparatoire en Histoire (2010) à l'Université de Liège (ULg, Belgique). À Paris, il a travaillé en tant que stagiaire au Centre des Monuments Nationaux et au Musée du Louvre. Il a ensuite travaillé comme chercheur au sein du CECOJI-CNRS (Centre d'Études sur la COopération Juridique Internationale – Centre national de la recherche scientifique) sur une étude commandée par le Service des Musées de France (propriété des collections). Il est également assistant à la Faculté de droit de l'ULg et collaborateur scientifique à l'Université de Namur (UNamur, Belgique).

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

- Ann. Dr. Lux. : Annales du droit luxembourgeois ;
- C. civ. : Code civil luxembourgeois (sauf deuxième partie) ;
- CEPS/INSTEAD : Centre d'Études de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-économiques / International Networks for Studies in Technology, Environment, Alternatives, Development ;
- CNRA : Centre National de Recherche Archéologique, Luxembourg ;
- Const. : Constitution luxembourgeoise (sauf deuxième partie) ;
- COSIMO : Commission des sites et monuments nationaux, Luxembourg ;
- ICCROM : Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels ;
- ICOM : Conseil international des musées ;
- ICOMOS : Conseil international des monuments et des sites ;
- J.O. : Journal officiel de la République française ;
- M.B. : Moniteur belge ;
- Mém. : Mémorial luxembourgeois
- MNHA : Musée national d'histoire et d'art, Luxembourg ;
- SSMN : Service des sites et monuments nationaux, Luxembourg ;
- TFUE : Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (anciennement « Traité instituant la Communauté européenne »), c'est-à-dire la version consolidée du Traité de Rome ;
- TUE : Traité sur l'Union européenne ;
- UE : Union européenne
- UNESCO : Organisation des Nations-Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture.

I. PREMIÈRE PARTIE : ÉTAT DES LIEUX ET BILAN DU DROIT DU PATRIMOINE CULTUREL

1. LE PATRIMOINE CULTUREL AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

A. L'ABSENCE DE DÉFINITION DU PATRIMOINE CULTUREL

Le Luxembourg ne s'est pas doté d'une définition « spécifique à sa réalité » de l'expression « patrimoine culturel ». La notion doit donc être circonscrite en passant en revue le droit positif luxembourgeois afin d'y déceler des indices. Ces derniers sont des éléments qui seront utilement « précipités » afin de dégager l'étendue et la spécificité de la notion sur ce territoire.

Cependant, il est important de relever une certaine abondance d'expressions en matière patrimoniale.

Ainsi la loi du 21 mars 1966 concernant a) les fouilles d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique, b) la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier⁵ utilise l'expression de « sauvegarde du patrimoine culturel mobilier » tandis que la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux⁶ n'utilise pas l'expression « patrimoine culturel ».

La loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État⁷ parle d'étude, de conservation et d'épanouissement du patrimoine culturel, sans toutefois le définir.

De nombreux textes semblent renvoyer à une même réalité, celle du « patrimoine culturel », malgré le fait qu'ils n'utilisent presque jamais la même expression et sans en donner de définition.

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 philanthropie⁸ emploie l'expression de conservation, restauration et affectation appropriée du « patrimoine historique et culturel national, immobilier et mobilier ». Un de ses règlements d'exécution, le règlement grand-ducal du 4 juin 2004 fixant les conditions, critères et modalités d'agrément par le comité directeur du Fonds culturel national d'activités pour lesquelles il peut recevoir des dons en espèces⁹ a pourtant recours à la conservation et la mise en valeur « du patrimoine historique culturel national » (sic).

Parmi les autres textes, citons :

- l'expression « respect du patrimoine culturel »¹⁰ ;
- l'expression de « sites évocateurs du passé, de curiosités naturelles ou de monuments protégés ou dignes d'être conservés »¹¹ ;
- l'expression « patrimoine culturel, architectural et archéologique »¹²

⁵ Mém. A, n° 18, 8 avril 1966, p. 379 ; doc. parl. 1093.

⁶ Mém. A, n° 62, 10 août 1983, p. 1390 ; doc. parl. 2191.

⁷ Mém. A, n° 120, 15 juillet 2004, p. 1798 ; doc. parl. 5215.

⁸ Mém. A, n° 12, 12 mars 1982, p. 340 ; doc. parl. 2510 ; Rectificatif : Mém. A, n° 34, 7 mai 1982, p. 902 ; dernière modification par la loi du 17 décembre 2010 (Mém. A, n° 249, 31 décembre 2010, p. 4233; doc. parl. 6200).

⁹ Mém. A, n° 98, 28 juin 2004, p. 1597.

¹⁰ Art. 1^{er} de la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (Mém. A, n° 61 du 3 juin 1999, p. 1402 ; doc. parl. 3739) ; art. 2 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mém. A, n° 141, 4 août 2004, p. 1992 ; doc. parl. 4486).

¹¹ Règlement grand-ducal du 25 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « stations de base pour réseaux publics de communications mobiles », Mém. A, n° 30, 20 février 2006, p. 618.

- l'expression de « (...) contraintes éventuelles découlant de la législation concernant (...) b) la protection des sites et monuments nationaux »¹³
- l'expression « éléments du patrimoine architectural »¹⁴
- l'expression « monuments historiques »¹⁵ dans les dispositions budgétaires de loi modifiée du 4 mars 1982 portant l'institution d'un « fonds pour les monuments historiques » sur lequel sont imputées entre autres « les dépenses en relation avec l'acquisition d'objets immobiliers et mobiliers ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le *patrimoine culturel du Luxembourg* ».

B. LA DÉTERMINATION DE L'ACCEPTION GRÂCE À DES ÉLÉMENTS EXTÉRIEURS

Plusieurs éléments sont ici qualifiés d'extérieurs voire de réalités extra-juridiques. Bien que l'étude ne se révélera pas exhaustive de ce point de vue, ces éléments peuvent se ranger en plusieurs groupes détaillés ci-après. Ces groupes sont des révélateurs de la réalité juridique ou extra-juridique luxembourgeoise à propos du patrimoine culturel.

1. L'État, membre de certaines organisations internationales ou supranationales

Parmi certaines définitions teintées d'extranéité, certaines ont été "faites propres" par le Grand-Duché, au sens où il a intégré certaines d'entre elles dans son ordre juridique. En effet, en vertu de leurs mesures internes d'exécution, ces règles de droit international sont applicables dans l'ordre interne luxembourgeois.¹⁶

a) Conventions ratifiées

1) La Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses protocoles

La Convention, signée à La Haye le 14 mai 1954, est en vigueur depuis le 7 août 1956 avec 126 États parties (mai 2013) ; le Protocole du 14 mai 1954 est en vigueur depuis le 7 août 1956 avec 102 États parties (mai 2013) ; le deuxième Protocole du 26 mars 1999 est en vigueur depuis le 9 mars 2004 avec 64 États parties (mai 2013).

Au Luxembourg, c'est une loi du 13 juillet 1961 qui a porté approbation de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé.

C'est ensuite la loi du 9 juin 2005 qui a porté approbation du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954.

Par voie de conséquence, le droit interne a été adapté, par la loi du 22 mai 2008, aux dispositions du Deuxième Protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954.

¹² Art. 5 de la loi modifiée du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (Mém. A, n°82, 11 juin 2008, p. 1154 ; doc. parl. 5731 ; dir. 2001/42/CE).

¹³ Art. 3.13 du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune (Mém. A, n° 159, 29 juillet 2011, p. 2779).

¹⁴ Art. 56 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mém. A - 141 du 4 août 2004, p. 1992; doc. parl. 4486).

¹⁵ 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, Mém. A, n° 12, 12 mars 1982, p. 340 ; doc. parl. 2510 ; Rectificatif : Mém. A, n° 34, 7 mai 1982, p. 902 ; dernière modification par la loi du 17 décembre 2010 (Mém. A, n° 249, 31 décembre 2010, p. 4233; doc. parl. 6200).

¹⁶ Jean SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, collection Universités francophones, V° applicabilité, p. 71.

La Convention de 1954 donne une définition large des biens culturels et la fait tourner autour de l'intérêt archéologique, historique et artistique. Il convient de noter que la définition comprend également le contenant (édifices et centres) abritant le contenu défini largement.

i. Présentation générale

Le premier instrument de droit international dédié exclusivement à la protection des biens culturels est la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. C'est dans ce texte, ainsi que dans ses deux Protocoles (de 1954 et 1999), que l'expression de « bien culturel » trouve sa consécration en tant que catégorie juridique en droit international, pour être reprise par la suite par les législations nationales d'application de cette Convention.

Ainsi l'article 1^{er} de la Convention donne une définition des biens culturels : « Aux fins de la présente Convention, sont considérés comme biens culturels, quels que soient leur origine ou leur propriétaire :

- a. Les biens, meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples, tels que les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, religieux ou laïques, les sites archéologiques, les ensembles de constructions qui, en tant que tels, présentent un intérêt historique ou artistique, les œuvres d'art, les manuscrits, livres et autres objets d'intérêt artistique, historique ou archéologique, ainsi que les collections scientifiques et les collections importantes de livres, d'archives ou de reproductions des biens définis ci-dessus ;
- b. Les édifices dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer les biens culturels meubles définis à l'alinéa a, tels que les musées, les grandes bibliothèques, les dépôts d'archives, ainsi que les refuges destinés à abriter, en cas de conflit armé, les biens culturels meubles définis à l'alinéa a ;
- c. Les centres comprenant un nombre considérable de biens culturels qui sont définis aux alinéas a et b, dits « centres monumentaux ».

La protection comprend tant la sauvegarde que le respect de ces biens (art. 2).

Il est intéressant de noter que la sauvegarde comprend l'engagement à préparer, *dès le temps de paix*, la sauvegarde des biens culturels situés sur leur propre territoire contre les effets prévisibles d'un conflit armé, en prenant les mesures appropriées.

La Convention prévoit un double régime de protection « générale » et de protection « spéciale », à laquelle s'ajoute aujourd'hui la protection « renforcée » prévue par le deuxième Protocole. Ce double régime met en place des mesures de respect et de sauvegarde des biens culturels.

La convention est souvent connue par l'apposition du signe distinctif consistant en un « écu, pointu en bas, écartelé en sautoir de bleu-roi et de blanc (un écusson formé d'un carré bleu-roi dont un des angles s'inscrit dans la pointe de l'écusson, et d'un triangle bleu-roi au-dessus du carré, les deux délimitant un triangle blanc de chaque côté) » (art. 16 de la Convention de 1954).

Les biens culturels sont identifiés moyennant ces signes conformément à l'article 6, 10 et 17 de la Convention de 1954, les configurations variant selon le degré de protection desdits biens culturels.

ii. Quel est l'impact de la convention et de ses protocoles en temps de paix ?

Eu égard à la convention, l'État luxembourgeois s'est engagé à préparer, *dès le temps de paix*, la sauvegarde des biens culturels situés sur leur propre territoire contre les effets prévisibles d'un conflit armé, en prenant les mesures appropriées.

Le premier Protocole contient également d'intéressantes règles qui visent à « empêcher l'exportation de biens culturels d'un territoire occupé » lors d'un conflit armé et interdisant la rétention de ces biens au titre de dommages de guerre (séquestre, dépôt, indemnité, remise) et qui seront examinées en *infra*.

Concernant le second protocole, le deuxième chapitre sur les dispositions générales concernant la protection prévoit un article 5 à propos de la sauvegarde des biens culturels. Celui-ci dispose que « les mesures préparatoires prises en temps de paix pour la sauvegarde des biens culturels contre les effets prévisibles d'un conflit armé conformément à l'article 3 de la Convention comprennent, le cas échéant :

- l'établissement d'inventaires ;
- la planification de mesures d'urgence pour assurer la protection des biens contre les risques d'incendie ou d'écroulement des bâtiments ;
- la préparation de l'enlèvement des biens culturels meubles ou la fourniture d'une protection in situ adéquate desdits biens ;
- la désignation d'autorités compétentes responsables de la sauvegarde des biens culturels.

Si vis pacem, para bellum. Bien que l'expression latine soit simplificatrice, elle n'emporte pas moins l'adhésion en ce qui concerne les biens culturels.

Si l'existence législative avérée de ces principes est en soi une excellente chose, plusieurs points appellent des remarques ou suggestions.

Quant à l'importance de préparer en temps de paix les mesures adéquates à la protection des biens culturels, l'on peut s'étonner du faible empressement à réaliser, et donc de l'absence de mesures de signalisation *ad hoc* en vertu de la Convention de 1954. De ce point de vue, le Comité pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de l'UNESCO présidé par M. Benjamin GOES souhaite étudier les *synergies* entre la Convention de 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel et le second protocole à la Convention de 1954 sur la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Il s'agirait d'examiner la correspondance entre la protection renforcée (art. 10 second protocole ; *patrimoine culturel qui revêt la plus haute importance pour l'humanité*) et l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial (art. 1^{er} Convention de 1972 ; *valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science*).

Une meilleure activité de protection conformément à la Convention de 1954 et une meilleure concordance avec celle de 1972 sont à recommander à l'échelle du territoire luxembourgeois.

Quant aux mesures préparatoires qui doivent être prises en temps de paix, il convient de fonder sur elles :

- l'établissement d'inventaires au niveau national, à tout le moins pour les biens d'une certaine importance à ce niveau.

- la planification de mesures d'urgence pour assurer la protection des biens contre les risques d'incendie ou d'écroulement des bâtiments, plus largement à corrélérer avec la nécessité exposée en *infra* de plan de gestion des "reconnaisances" e. a. UNESCO.
- la préparation de l'enlèvement des biens culturels meubles ou la fourniture d'une protection *in situ* adéquate desdits biens, à corrélérer avec le point sur la circulation des biens culturels.
- la désignation d'autorités compétentes responsables de la sauvegarde des biens culturels.

Quant à la circulation des biens culturels provenant de "zones en conflit" ou leur présence sur le territoire du Luxembourg, l'étude y reviendra en *infra* eu égard aux développements que va connaître la matière au Grand-Duché (entre autres *The Luxembourg freeport*).

2) Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel

Cette convention de l'UNESCO, présentée à Paris le 16 novembre 1972, est en vigueur depuis le 17 décembre 1975 avec 190 États parties (mai 2013).

Au Luxembourg, c'est une loi du 9 juillet 1983 qui a porté approbation de la convention (instrument déposé à l'UNESCO le 28 septembre 1983).

La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972 définit en son article premier ce qu'elle comprend par l'expression « patrimoine culturel ».

- Les monuments : œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science,
- Les ensembles : groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science,
- Les sites : œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que les zones y compris les sites archéologiques qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique.

3) La Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel

Cette convention de l'UNESCO, présentée à Paris le 17 octobre 2003, est en vigueur depuis le 20 avril 2006 avec 153 États parties (mai 2013).

Au Luxembourg, c'est une loi du 23 décembre 2005 qui a porté approbation de la convention (instrument déposé à l'UNESCO le 31 janvier 2006).

L'adjectif qui qualifie l'expression patrimoine culturel l'emène également à un degré supérieur de spécification. La Convention entend en effet par « patrimoine culturel immatériel » :

les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire - ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés - que les

communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel.

Ce patrimoine culturel immatériel, transmis de génération en génération, est recréé en permanence par les communautés et groupes en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire, et leur procure un sentiment d'identité et de continuité, contribuant ainsi à promouvoir le respect de la diversité culturelle et la créativité humaine.

4) La Convention de Faro

La Convention-cadre du Conseil de l'Europe relative à la valeur du patrimoine culturel pour la société (ci-après Convention de Faro) a été ouverte à signature le 27 octobre 2005, signée par le Luxembourg le 31 janvier de l'année suivante (2006), ratifiée le 18 mai 2011 et entrée en vigueur le 1^{er} septembre de la même année.

Lors des travaux parlementaires ayant précédés la ratification de la Convention de Faro, certaines réflexions ont été lues et pouvaient refléter une certaine conception du patrimoine. Cette dernière a été soumise au vote de la représentation populaire qui a en quelque sorte validé ces idées et le programme, la feuille de route pourrait-on dire, à mettre en œuvre dans le futur, que la convention-cadre proposait sous forme de recommandations et de directives.

Le patrimoine apparaît clairement, à tout le moins sur papier, comme un facteur à part entière du développement durable au Grand-Duché de Luxembourg : « la connaissance et la mise en valeur du patrimoine culturel contribuent largement au développement d'une activité économique durable, notamment dans le secteur de l'artisanat et celui du tourisme ». ¹⁷

« Il est indéniable que durant les dernières années les techniques traditionnelles liées au patrimoine culturel ont contribué à l'essor des métiers en rapport avec la restauration. Les méthodes héritées du passé sont fréquemment mises en œuvre au niveau des constructions nouvelles. » ¹⁸

« Quant au tourisme culturel, il a connu un développement constant remarquable. Il représente une part de marché importante du secteur touristique dans son ensemble ». ¹⁹
« La ratification de ces documents garantit l'insertion du Luxembourg dans un réseau international et contribue largement à la réputation du pays dans les milieux liés à la culture ». ²⁰

« Ce texte présente le patrimoine culturel comme une ressource servant (...) à un modèle de développement économique suivant les principes d'usage durable des ressources. À cet égard, il s'inscrit dans les priorités d'action du Conseil de l'Europe fixées par le 3^e sommet des Chefs d'État et de gouvernement en mai 2005 » ²¹.

¹⁷ Rapport de la Commission de la Culture, Chambre des députés, session ordinaire 2010-2011, projet de loi n° 6220, point 3, § présentation du projet de loi, p. 1.

¹⁸ Rapport de la Commission de la Culture, projet de loi n° 6220, *op. cit.*, p. 2.

¹⁹ Rapport de la Commission de la Culture, projet de loi n° 6220, *op. cit.*, p. 2.

²⁰ Rapport de la Commission de la Culture, Chambre des députés, session ordinaire 2010-2011, projet de loi n° 6220, point 3, § présentation du projet de loi, p. 2.

²¹ Rapport de la Commission de la Culture, Chambre des députés, session ordinaire 2010-2011, projet de loi n° 6220, point 3, § présentation du projet de loi, p. 2.

Il a été souligné à propos de la Convention de Faro que « dans la mesure où il s'agit d'une convention-cadre, elle ne contient pas d'obligations ou d'exigences précises, mais plutôt des recommandations à intégrer à long terme dans la législation nationale. L'approbation de cette convention ne nécessite pas l'adaptation de la législation nationale, ni l'adoption de nouveaux textes »²².

Effectivement, les termes du rapport explicatif de la convention sont clairs « une convention-cadre définit des objectifs généraux et identifie des domaines d'action ainsi que les directions dans lesquelles les Parties acceptent de progresser » et il insiste sur le fait que « les instruments de ce genre peuvent éventuellement mentionner des types d'activités mais, à la différence des conventions ordinaires, ne créent pas d'obligation d'actions spécifiques »²³.

La Convention introduit une nouvelle approche du patrimoine culturel de l'Europe, alors que les instruments précédents se concentraient sur le besoin de conserver ce patrimoine et sur *la manière* de le protéger ; elle énumère plusieurs moyens de l'utiliser et explicite les raisons pour lesquelles le patrimoine culturel mérite d'être valorisé.

Pourtant dans le même procès-verbal, l'attention est attirée sur le fait que la Convention de Faro contient « les obligations créées » par la Convention de Grenade, ce qui paraît à tout le moins contradictoire :

« En outre, il y a lieu de noter que la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, signée à Grenade, le 3 octobre 1985, a été signée par le Luxembourg sans jamais être ratifiée. Or la ratification de la Convention-cadre de Faro rend superfétatoire la ratification de la Convention de Grenade, dans la mesure où les obligations créées par cette dernière font partie intégrante de la Convention-cadre de Faro (cf. art. 9) ».²⁴

La Convention dépasse effectivement « le stade des mécanismes de protection déjà traités par les conventions antérieures du Conseil de l'Europe sur le patrimoine architectural (Grenade, 1985) et sur le patrimoine archéologique (La Valette, 1992) » et laisse une « marge d'appréciation aux pays sur les moyens à mettre en œuvre » en ne créant pas de « droits individuels nouveaux en faveur des citoyens »²⁵.

Il est encore rappelé, dans la même veine, que « les nouveaux objectifs implicites dans les conventions de Faro et de Florence vont bien au-delà de la préservation physique de vestiges du passé, but qui sous-tend dans une large mesure les conventions de Grenade

²²Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2011 de la Commission de la Culture, Chambre des députés, session ordinaire 2010-2011, projet de loi n° 6220, p. 4.

²³ Le Rapport explicatif continue en expliquant qu' « il existe le plus souvent plusieurs moyens de réaliser les objectifs et les Parties ont le choix d'opter pour ceux qui correspondent le mieux à leurs systèmes et à leurs propres pratiques et traditions politiques et juridiques ; en veillant toujours à ce que leur approche soit compatible avec celles des États voisins et des autres Parties. » Il résume en insistant sur le fait qu' « une convention-cadre identifie la direction et les objectifs d'une démarche européenne ambitieuse sans préciser pour autant le niveau du détail et le calendrier ».

²⁴Procès-verbal de la réunion du 18 janvier 2011 de la Commission de la Culture, Chambre des députés, session ordinaire 2010-2011, projet de loi n° 6220, p. 4 ; ceci est répété lors du Rapport de la Commission de la Culture devant la Chambre des Députés le mardi 8 février 2011 : « Et sief och nach gesot, dass si d'Granada-Konventioun vun 1985 enthält, dass et also net méi wäert néideg sinn, dës Konventioun nach eenzel ze ratifizéieren. Dat war nämlech nach net geschitt. »

²⁵ Daniel Théron, « Apports et innovations de la Convention-cadre sur la valeur du patrimoine culturel pour la société », in *Le patrimoine et au-delà*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009, p. 12.

et de La Valette »²⁶. Il doit donc en être déduit que, *au-delà de la contradiction* que nous avons soulignée, la ratification des conventions de Grenade et de La Valette garde toute son actualité. L'approche traditionnelle et plus ancienne du patrimoine, sous-tendant notamment la Convention de Grenade, doit être assimilée en totalité, nous semble-t-il, pour pouvoir mettre en œuvre de manière cohérente les « recommandations » de la convention-cadre de Faro (cf. *infra*).

iii. Qu'est-ce que la Convention de Faro a apporté ?

L'arrivée d'une nouvelle convention sur la protection et la gestion du patrimoine possède une réelle valeur ajoutée pour les États du fait de son approche novatrice en matière de gestion et d'utilisation du patrimoine.

La définition du patrimoine dans la convention prône une vision plus large de la notion de patrimoine et tranche avec les anciennes conceptions du patrimoine, plus figées sur les concepts de protection et de conservation.

Au-delà du renvoi au patrimoine « historique », elle fait référence aux objets qui peuvent être qualifiés d'« ordinaires » et élargit la définition prolongeant les critères esthétiques ou historiques vers ceux de sens et d'identité, et selon lesquels tout objet ou monument pourra être érigé au rang de patrimoine pour une population.

La Convention de Faro place l'individu au cœur des préoccupations patrimoniales et sa mise en œuvre devrait lui permettre de se réapproprier ses droits culturels « indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité » (article 22 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme).

L'objectif premier de la convention-cadre de Faro est donc la reconnaissance de la « valeur » du patrimoine historique et de la culture, pour la société et l'individu.

Elle développe conséquemment trois concepts majeurs :

- 1) Les communautés patrimoniales qui regroupent des individus souhaitant défendre et transmettre des aspects spécifiques du patrimoine culturel.
- 2) Le patrimoine commun de l'Europe, qu'il faut protéger et mettre en valeur. Les États doivent considérer la diversité du patrimoine culturel de l'Europe comme une force et non comme un facteur de division des populations.
- 3) Le principe de responsabilité partagée, la responsabilité en matière de gestion du patrimoine doit être répartie entre les experts et la société civile (communautés patrimoniales, ONG, associations...). Ces partenariats contribueraient à la mobilisation de ressources supplémentaires et à la mutualisation de l'expertise.

Cette Convention représente pour les États une avancée indéniable à la fois dans la gestion du patrimoine mais aussi en termes de bien être pour les populations.

Le fait que les populations puissent sélectionner et valoriser leur patrimoine est un grand pas en avant dans les processus d'apaisement des conflits.

Ce n'est qu'à travers la connaissance que l'on s'approprie son patrimoine et ce n'est qu'en connaissant le patrimoine de l'autre qu'on peut le respecter. La mise en valeur des patrimoines, conjuguée avec la mise en œuvre de programmes éducatifs, a un réel impact positif sur le dialogue interculturel.

La Convention insiste sur le rôle du patrimoine dans le développement des sociétés. C'est un élément essentiel du lieu de vie/de travail des individus.

²⁶ Graham FAIRCLOUGH, « Les nouvelles frontières du patrimoine », in *Le patrimoine et au-delà*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009, p. 34.

- La réhabilitation des monuments historiques dans les centres-villes participe à la revitalisation des villes.
- Un meilleur cadre de vie favorise la création d'emplois et attire les populations ; un environnement de qualité est le moteur d'une économie prospère.

La Convention souligne que le patrimoine n'est pas et ne doit pas être vu par les États comme une source de dépenses qui n'aurait aucune contrepartie, mais comme un investissement économique et social sur le long terme.

Le secteur du patrimoine est souvent une source d'emplois non négligeable au sein des États et c'est également un moteur pour les entreprises locales.

En mettant en œuvre le principe de réutilisation adaptative les États pourraient à la fois préserver leur patrimoine tout en le rendant utile à la société.

Les monuments historiques seraient utilisés pour héberger des entreprises, des associations, des organisations et des centres culturels tout en conservant leurs spécificités architecturales. Ces monuments continueraient de contribuer au rayonnement culturel des villes et grâce à cette réutilisation les villes ne se transformeraient pas en villes musées, dénuées d'âme et de vie.

La Convention de Faro encourage les États à protéger les droits culturels des individus et en met les populations au cœur du processus patrimonial, reflétant par là les préoccupations du Conseil de l'Europe et de ses pays membres.

iv. Quelles sont les conséquences pour le Luxembourg ?

La Convention de Faro, bien qu'elle soit une convention cadre, dote le Luxembourg d'une feuille de route vers une définition du patrimoine culturel.

Pour rappel, le patrimoine culturel constitue aux fins de la Convention *un ensemble de ressources héritées du passé que des personnes considèrent, par-delà le régime de propriété des biens, comme un reflet et une expression de leurs valeurs, croyances, savoirs et traditions en continuelle évolution. Cela inclut tous les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les personnes et les lieux.* Puisque la définition fait référence par deux fois à des *personnes*, elle définit également ce qu'elle entend par « communauté patrimoniale ». Cette dernière *se compose de personnes qui attachent de la valeur à des aspects spécifiques du patrimoine culturel qu'elles souhaitent, dans le cadre de l'action publique, maintenir et transmettre aux générations futures.*

5) Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (Paris)

Adoptée au sein de l'UNESCO et ouverte à signature le 20 octobre 2005, elle a été ratifiée par la loi du 13 décembre 2006 qui en porte approbation. L'instrument de ratification a été déposé à l'UNESCO le 18 décembre 2006.

La convention comprend la « diversité culturelle » comme la « multiplicité des formes par lesquelles les cultures des groupes et des sociétés trouvent leur expression » (art. 4, définitions).

Ces expressions se transmettent au sein des groupes et des sociétés et entre eux.

La diversité culturelle se manifeste sous diverses formes :

- dans les formes variées à travers lesquelles le patrimoine culturel de l'humanité est exprimé, enrichi et transmis grâce à la variété des expressions culturelles ;
- à travers divers modes de création artistique, de production, de diffusion, de distribution et de jouissance des expressions culturelles, quels que soient les moyens et les technologies utilisés.

L'article 2 de la convention énumère ses principes directeurs. Le cinquième souligne la complémentarité des aspects économiques et culturels du développement : « la culture étant un des ressorts fondamentaux du développement, les aspects culturels du développement sont aussi importants que ses aspects économiques, et les individus et les peuples ont le droit fondamental d'y participer et d'en jouir. »

Le sixième principe directeur fait ressortir le principe de développement durable. Constatant que la diversité culturelle est une grande richesse pour les individus et les sociétés, il affirme que sa protection, sa promotion et son maintien sont une condition essentielle pour un développement durable au bénéfice des générations présentes et futures.

L'article 13 de la convention insiste, quant à lui, sur l'intégration de la culture dans le développement durable. L'engagement consiste à intégrer la culture dans les politiques de développement de chaque État contractant, à tous les niveaux, en vue de créer des conditions propices au développement durable et, dans ce cadre, de favoriser les aspects liés à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles.

6) Convention culturelle européenne

La convention a été ouverte à signature le 19 décembre 1954 et est entrée en vigueur le 5 mai 1955 pour les États parties. Elle a été ratifiée le 30 juillet 1956 par le Luxembourg (loi du 16 juin 1956 portant approbation de la Convention culturelle européenne, signée à Paris, le 19 décembre 1954).

Les objectifs de la convention sont : de développer la compréhension mutuelle entre les peuples d'Europe et l'appréciation réciproque de leurs diversités culturelles, de sauvegarder la culture européenne, de promouvoir les contributions nationales à l'héritage culturel commun de l'Europe et ce dans le respect des mêmes valeurs fondamentales en encourageant, notamment, l'étude des langues, de l'histoire et de la civilisation des Parties à la Convention.

Pour l'accomplissement de la convention, chaque Partie contractante devra notamment « dans la mesure du possible, faciliter la circulation et l'échange des personnes ainsi que des objets de valeur culturelle (...) » (art. 4).

Les objets présentant une valeur culturelle européenne qui se trouveront placés sous le contrôle de chaque État contractant seront considérés « comme faisant partie intégrante du patrimoine culturel commun de l'Europe » (art. 5).

7) Convention européenne du paysage

Elle a été ouverte à signature le 20 octobre 2000 et est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2004, puis ratifiée le 21 septembre 2006 et finalement entrée en vigueur pour le Luxembourg le 1^{er} janvier 2007.

L'objet de la convention est de « promouvoir la protection, la gestion et l'aménagement des paysages (...) » (art. 3).

Les États membres du Conseil de l'Europe notent que « le paysage participe de manière importante à l'intérêt général » notamment sur le plan culturel. Le préambule de la convention marque aussi la prise de conscience que « le paysage concourt à l'élaboration des cultures locales et qu'il représente une composante fondamentale du patrimoine culturel et naturel de l'Europe, contribuant à l'épanouissement des êtres humains et à la consolidation de l'identité européenne ».

La Convention vise à encourager les autorités publiques à adopter aux niveaux local, régional, national et international des politiques et mesures de protection, de gestion et d'aménagement de tous les paysages européens, qu'ils soient extraordinaires ou ordinaires

La convention prévoit, entre autres mesures, la conservation stricte des paysages. Elle entend en effet la « protection des paysages » comme « les actions de conservation et de maintien des aspects significatifs ou caractéristiques d'un paysage, justifiées par sa valeur patrimoniale émanant de sa configuration naturelle et/ou de l'intervention humaine ».

Parmi les mesures prônées par la convention propose en fonction des besoins spécifiques des États, se trouvent des mesures juridiques et financières aux niveaux national et international. Ces dernières sont destinées à formuler des « politiques du paysage » et à encourager l'interaction entre les autorités locales et centrales ainsi que la coopération transfrontière en matière de protection des paysages.

Entre autres mesures, il existe la possibilité d'attribuer un « Prix du paysage du Conseil de l'Europe » récompensant la « mise en œuvre d'une politique ou de mesures exemplaires et durables de protection, de gestion et d'aménagement du paysage ».

b) Chartes, recommandations et résolutions internationales

L'État du Luxembourg est membre de plusieurs organisations internationales ou supranationales dont le caractère intergouvernemental donne lieu à des chartes et des recommandations. Bien que ces chartes, recommandations et résolutions ne soient pas juridiquement contraignantes et qu'elles soient soumises à la bonne volonté d'application de l'État membre de l'organisation en question, elles peuvent contenir de bons indicateurs afin de cerner la dimension actuelle du patrimoine et ses développements.

Les principales recommandations de l'UNESCO et du Conseil de l'Europe (outre les recommandations sur le tourisme culturel²⁷), peuvent être rangées de façon thématique.

1) Archéologie

i. UNESCO

- Recommandation du 5 décembre 1956 définissant les principes internationaux à appliquer en matière de fouilles archéologiques

²⁷ Voyez notamment : Recommandation 266 (2009) sur l'avenir du tourisme culturel - vers un modèle durable adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe le 5 mars 2009 ; Recommandation N° R (2003) 1 sur la promotion d'un tourisme attaché à la mise en valeur du patrimoine culturel dans les perspectives de développement durable adoptée par le Comité des Ministres le 15 janvier 2003

ii. Conseil de l'Europe

- Recommandation N° R (89) 5 relative à la protection et mise en valeur du patrimoine archéologique dans le contexte des opérations d'aménagement urbain et rural adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 13 avril 1989

2) Patrimoine architectural et monumental

i. Conseil de l'Europe

- Résolution 44 (1964) relative à l'aménagement du territoire et à la défense et mise en valeur des sites et ensembles historiques ou artistiques adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe le 10 avril 1964
- Résolution (66) 19 sur les critères et méthodes pour un inventaire des sites et ensembles historiques ou artistiques adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 21 mars 1966
- Résolution (68) 12 relative à la conservation active des sites, monuments et ensembles d'intérêt historique ou artistique dans le cadre de l'aménagement du territoire adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 29 avril 1968
- Résolution (68) 11 relative aux principes et méthodes de la conservation et de la réanimation des sites et ensembles d'intérêt historique ou artistique adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 29 avril 1968

- Charte européenne du patrimoine architectural adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 15 septembre 1975
- Recommandation N° R (87) 24 sur les villes industrielles européennes adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 22 octobre 1987
- Recommandation N° R (89) 6 relative à la protection et à la mise en valeur du patrimoine architectural rural adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 3 avril 1989
- Recommandation N° R (90) 20 relative à la protection et à la conservation du patrimoine technique, industriel et des ouvrages d'art en Europe adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 septembre 1990
- Recommandation N° R (91) 13 relative à la protection du patrimoine architectural du vingtième siècle adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 9 septembre 1991
- Recommandation N° R (96) 6 relative à la protection du patrimoine culturel contre les actes illicites adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 19 juin 1996

ii. UNESCO

- Recommandation du 19 novembre 1968 concernant la préservation des biens culturels mis en péril par les travaux publics ou privés
- Recommandation du 16 novembre 1972 concernant la protection sur le plan national du patrimoine culturel et naturel
- Recommandation du 26 novembre 1976 concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine
- Recommandation révisée du 27 novembre 1978 concernant les concours internationaux d'architecture et d'urbanisme

- Déclaration de l'UNESCO du 17 octobre 2003 concernant la destruction intentionnelle du patrimoine culturel

3) Paysage

i. UNESCO

- Recommandation du 11 décembre 1962 concernant la sauvegarde de la beauté et du caractère des paysages et des sites
- Recommandation du 10 novembre 2011 concernant le paysage urbain historique, y compris un glossaire de définitions

ii. Conseil de l'Europe

- Recommandation N° R (2008) 3 sur les orientations pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008
- Recommandation N° R (95) 9 relative à la conservation des sites culturels intégrée aux politiques du paysage, adoptée par le Comité des Ministres le 11 septembre 1995

4) Patrimoine mobilier

i. UNESCO

- Recommandation du 19 novembre 1964 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'exportation, l'importation et le transfert de propriété illicites des biens culturels
- Recommandation du 26 novembre 1976 concernant l'échange international de biens culturels
- Recommandation du 28 novembre 1978 pour la protection des biens culturels mobiliers
- Charte du 15 octobre 2003 sur la conservation du patrimoine numérique

ii. Conseil de l'Europe

- Recommandation 1486 (2000) sur le patrimoine culturel maritime et fluvial adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 9 novembre 2000
- Recommandation n° R (98) 4 relative aux mesures susceptibles de favoriser la conservation intégrée des ensembles historiques composées de biens immeubles et de biens meubles adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 mars 1998
- Recommandation 1372 (1998) sur la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le 26 mai 1998

5) Patrimoine culturel immatériel et métiers du patrimoine

i. UNESCO

- Recommandation du 15 novembre 1989 sur la sauvegarde de la culture traditionnelle et populaire

ii. Conseil de l'Europe

- Recommandation N° R (80) 16 concernant la formation spécialisée des architectes, urbanistes, ingénieurs du génie civil et paysagistes, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 décembre 1980
- Recommandation N° R (81) 13 concernant les actions à entreprendre en faveur de certains métiers menacés de disparition dans le cadre de l'activité artisanale adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 22 juin 1981
- Recommandation N° R (86) 15 relative à la promotion des métiers artisanaux intervenant dans la conservation du patrimoine architectural, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 16 octobre 1986
- Recommandation 1851 (2008) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les métiers artisanaux et le savoir-faire de la conservation du patrimoine culturel

6) Diversité culturelle – coopération

i. UNESCO

- Déclaration du 4 novembre 1966 des principes de la coopération culturelle internationale
- Déclaration du 12 novembre 1997 sur les responsabilités des générations présentes envers les générations futures
- Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle du 2 novembre 2001

ii. Conseil de l'Europe

- Recommandation 195 (2006) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur « La réconciliation entre patrimoine et modernité », adoptée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe le 1^{er} juin 2006

7) Patrimoine audiovisuel

- Recommandation N° R (85) 8 du 14 mai 1985 sur la conservation du patrimoine cinématographique européen, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 14 mai 1985

8) Itinéraires culturels

- Résolution (98) 4 sur les itinéraires culturels du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 17 mars 1998, lors de la 623^e réunion des Délégués des Ministres.

9) Inventaires et cadre légal

- Résolution (76) 28 sur l'adaptation des systèmes législatifs et réglementaires aux exigences de la conservation intégrée du patrimoine architectural, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 5 avril 1976
- Résolution (72) 21 sur l'établissement d'inventaires nationaux des monuments, ensembles et sites historiques et artistiques, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 24 mai 1972

2. Les pratiques budgétaires et statistiques

a) Pratique budgétaire

Les premières apparitions de la protection sont apparues dans le budget de l'État. Le budget 2013 prévoit quant à lui plusieurs libellés contenant le terme patrimoine.

Ainsi, principalement, la section 11.4 « sports » contient dans ses dépenses générales une rubrique consacrée à la sauvegarde du patrimoine sportif (conservation des collections et du matériel de sport ; organisation d'expositions ; dépenses diverses (article 12.340) et également acquisition de collections sur le sport et de matériel (article 74.070)).

Sous la section consacrée aux dépenses générales du Ministère de la Culture (02.0), prend place la « convention avec l'Université du Luxembourg dans l'intérêt de la valorisation du patrimoine historique et culturel » (article 41.017).

L'exposé introductif du projet de budget (Projet de budget 2013, page 45) est plus disert. Il fait état de projets pluriannuels tels que « la mise en route du plan national de numérisation de notre patrimoine culturel » ainsi que l'« inventarisation du patrimoine bâti du pays avec mise en place d'une banque de données accessible à l'État et aux communes ».

Sous la section consacrée au Service des sites et des monuments nationaux (02.1), le budget contient plusieurs libellés indicatifs de l'étendue du patrimoine :

- les frais de restauration d'objets du patrimoine mobilier de l'État (crédit sans distinction d'exercice ; article 12.300)
- l'entretien de sites et de monuments (crédit sans distinction d'exercice ; article 12.320)
- la conservation, restauration et mise en valeur d'objets du patrimoine mobilier comprenant (33.010 ; 34.070) :
 - o les subsides à des syndicats et à d'autres associations sans but lucratif ;
 - o les subsides à des particuliers ;
 - o les subsides aux communes et aux syndicats de communes.

La section 02.2 consacrée au MNHA contient, malgré que certaines missions soient exercées par le CNRA :

- un article consacré aux travaux de caractères archéologiques et aux recherches historiques, y compris les fouilles d'urgence (12.220, crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).
- Un article consacré aux recherches et travaux de caractère archéologique : fouilles, restauration et mise en valeur de sites archéologiques (12.221, crédit sans distinction d'exercice).

Il convient de constater également les dépenses consacrées à l'acquisition d'objets historiques et archéologiques (article 74.070), surtout celles d'entre elles consacrées d'une part à l'alimentation du fonds pour les monuments historiques (SSMN, art. 93.000) et, d'autres part, à l'entretien, restauration et reconstruction d'édifices et de monuments historiques (Ponts & chaussées, 73.063). À titre subsidiaire, celle de dons en faveur du fonds pour les monuments historiques (recette courante effectuée par la Trésorerie de l'État, 38.052). L'exposé introductif du projet de budget (Projet de budget 2013, page 546) consacre une page entière au fonds pour les monuments historiques.

La section 21.7 à propos des travaux propres menés par les Ponts et chaussées contient un article 14.006 concernant l'assainissement et l'entretien d'arbres d'alignement,

d'arbres remarquables et d'arbres classés monuments historiques le long de la voirie de l'État (crédit sans distinction d'exercice).

L'exposé introductif du projet de budget (Projet de budget 2013, page 588) consacre une page au Fonds pour la promotion touristique, lequel fait ressortir dans ses dépenses la rubrique des aides pour la mise en valeur du patrimoine culturel.

b) Statistiques

Les statistiques en matière de protection du patrimoine culturel sont réduites à leur plus simple expression au Grand-Duché de Luxembourg. Ceci n'est évidemment pas de bon augure pour une évaluation de la protection, même sur le plan juridique.

Des statistiques existent sur la fréquentation en fonction du type d'équipement culturel (Philippe Liégeois, Philippe Robin, « Population et équipements culturels », in *La culture en chiffres*, n° 6, décembre 2007). Ces statistiques classent les monuments historiques (châteaux, églises, etc.) en tête des équipements culturels les plus visités par la population résidente.

Pour reprendre les termes du document, l'enquête menée par le CEPS/INSTEAD révèle que pas moins de 91% des individus interrogés ont visité un monument historique au cours de leur vie : 58% en ont visité au moins un au cours des douze derniers mois et 33% dans un passé plus lointain, s'ils ne l'ont pas fait durant les douze derniers mois. Seuls 9% disent n'avoir jamais visité de monuments historiques au cours de leur vie. Parmi les équipements culturels les plus populaires, toutes périodes confondues, nous trouvons les musées (86% des résidents ont visité un musée au cours de leur vie, 44% au cours des douze derniers mois), les centres et salles d'expositions (visités par 80% des résidents au cours de leur vie, 48% au cours des douze derniers mois), mais également les bibliothèques (fréquentées par 64% des résidents, même si seulement 22% s'y sont rendus au moins une fois au cours des douze derniers mois). En fin de classement, nous trouvons les sites du patrimoine industriel et les archives : respectivement 67% et 72% des résidents interrogés n'ont jamais fréquenté ces équipements culturels.

L'enquête sur les équipements culturels s'est également intéressée à la localisation des diverses infrastructures fréquentées par la population. Le territoire national constitue la destination privilégiée des résidents qui ont visité un équipement ou un site culturel au cours des douze derniers mois. Pour sept types d'équipements culturels sur onze, plus de trois quarts des résidents ont choisi le Luxembourg comme cadre, exclusif ou non, de leur activité culturelle.

L'enquête tirait également des constatations quant à la fréquentation des équipements culturels et à son lien avec le niveau de formation, avec l'âge et avec diverses autres caractéristiques socio-économiques.

Des statistiques existent concernant la fréquentation du patrimoine fortifié et monumental et son évolution.

Il existe également des statistiques concernant la surface du territoire fouillée par le MNHA (services aujourd'hui connus sous l'acronyme CNRA) sous forme d'évolution des superficies fouillées par rapport à la surface totale du territoire ayant fait l'objet de travaux d'aménagement.

Des chiffres existent également au sein du service des sites concernant l'évolution des restaurations privées, la fréquentation d'itinéraires culturels (itinéraire Wenzel)

Ces statistiques, si elles ont le mérite d'exister, en auraient encore plus à être publiques et publiées.

Quant aux monuments et sites classés et inscrits, il existe seulement la liste publiée au mémorial périodiquement, ainsi qu'une liste informelle (sans valeur juridique) publiée par le SSMN. Sur cette base, il est possible de connaître le nombre de bâtiments classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire.

Il est par exemple impossible de connaître la nature du patrimoine national protégé (répartition entre monuments, ensembles et sites) ainsi que la propriété de ce patrimoine (répartition entre propriétaires : État, collectivités locales et privé). Il est par exemple presque impossible de connaître l'évolution statistique des classements ou des inscriptions à l'inventaire supplémentaire par année, selon la nature ou selon la propriété des éléments.

Le rapport d'activité 2012 du SSMN relève qu'il y a 976 immeubles et objets mobiliers (confondus) classés monument national ou inscrits à l'inventaire supplémentaire. Il rapporte également qu'il y a eu 218 "objets" protégés depuis 2009 et qu'un quart des protections nationales se sont opérées en 4 ans.

Selon le service concerné au ministère de la Culture, il n'existe que peu de données exploitées ou organisées selon des définitions (métadonnées).

Il conviendrait également de mieux définir les besoins en statistiques culturelles concernant la protection du patrimoine culturel afin que la cellule qui s'en occupe au sein du ministère puisse y répondre. Il convient également d'avoir une compétence "déconcentrée" dans les services afin de recueillir des données et pouvoir les traiter selon une typologie prédéfinie.

Par ailleurs, un nouveau cadre statistique est établi à l'échelle de l'Union européenne (*ESSnet – Culture Final Report*²⁸).

Il conviendrait d'améliorer le dispositif de mesure, la rapidité de collecte et de publication des informations statistiques.

Il conviendrait également de mesurer les politiques de soutien et des retombées du patrimoine et de mettre ces données à disposition du public sur le site Internet du ministère.

Il semble qu'il est plus que temps de créer un fichier national des monuments classés inscrits, privés et publics. Ce fichier national du patrimoine protégé contiendrait davantage d'informations que ce que fournit actuellement la liste publiée.

Il conviendrait d'améliorer l'appareil statistique de la protection du patrimoine culturel en relation avec celui du suivi du tourisme, souvent présenté comme l'un des bénéficiaires principaux du patrimoine bâti.

3. La pratique administrative

a) Genèse des préoccupations patrimoniales et de l'inventaire

Le processus de sélection donnant naissance à un patrimoine luxembourgeois se manifeste dès les 19^e et 20^e siècles par quelques tentatives d'inventorisation.²⁹ Ce sont

²⁸ *ESSnet-CULTURE, European Statistical System Network on Culture, Final report, 2012, EUROSTAT grant agreement n°10401.2008.002-2009.352, [en ligne], <http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/documents/ess-net-report-oct2012.pdf> (page consultée le 12 novembre 2012)*

des particuliers et des associations, le plus souvent indirectement accompagnées par l'État qui opèrent cette sélection.³⁰ Pour Simone Weny, ce faible engagement public dont l'absence de directives de l'État fait notamment partie, s'explique par une « institutionnalisation patrimoniale tardive ».

Au-delà de l'absence de l'État, le même auteur dégage des objectifs et des valeurs permanents, en ce qui motive la sélection³¹ :

- Objectifs
 - La documentation de l'existant
 - La préservation d'un patrimoine menacé en le conservant par l'image
 - La construction identitaire à l'aide des vestiges du passé
 - L'utilisation, plus tardivement, du patrimoine à des fins touristiques
- Valeurs
 - Valeurs historiques : documentaire et émotionnelle
 - Valeurs esthétiques : devenue pittoresque, elle fonde la valeur d'usage touristique.

Une large place a été accordée dans le « corpus patrimonial » aux châteaux médiévaux, ce choix manifeste l'accent mis sur l'époque médiévale dans la « construction historiographique de l'identité nationale ».³²

Les acteurs du 19^e siècle et du début du 20^e siècle n'utilisaient pas le terme « patrimoine » couramment, préférant plutôt ceux de « monuments historiques », « monuments nationaux » voire « Denkmäler ».

L'analyse que commet Simone Weny est axiologique. L'analyse de la politique patrimoniale repose sur la prémisse qu'un édifice ne devient patrimoine que par l'attribution de valeurs par des acteurs.³³

Elle remarque que c'est souvent après une expérience de rupture qui lui enlève sa fonctionnalité, qu'il se voit attribuer des valeurs patrimoniales.

Ces valeurs, ce sens qui lui est consenti, peuvent varier en fonction des acteurs et des époques.

Simone Weny choisit, après étude comparée de plusieurs essais d'axiologie patrimoniale, de s'appuyer sur les systèmes de l'historien de l'art et conservateur général autrichien Aloïs Riegl³⁴ ainsi que ceux de l'ingénieur allemand Hermann Wirth pour établir sa grille d'analyse.

Elle y dégage certaines valeurs regroupées en trois catégories.

1. Les valeurs faisant référence au passé et à l'historicité de l'objet soit de manière objective, soit de manière symbolique (entre mémoire et histoire).

²⁹ Simone WENY, « Éclairages sur la genèse d'un patrimoine national au Luxembourg par l'analyse axiologique d'inventaires », in Martin DROUIN et Anne RICHARD-BAZIRE (dir.), *La sélection patrimoniale, actes de la 6^e Rencontre internationale des jeunes chercheurs en patrimoine (7-9 octobre 2010)*, Québec, Éditions MultiMondes, 2011, coll. Cahiers de l'Institut du patrimoine de l'UQAM, n° 13, p. 119.

³⁰ Simone WENY, *op. cit.*, p. 119.

³¹ Simone WENY, *op. cit.*, p. 119.

³² Simone WENY, *op. cit.*, p. 119.

³³ Simone WENY, *op. cit.*, p. 121.

³⁴ Il n'admet comme valeurs patrimoniales que les seules qui rappellent le passé (« valeurs de remémoration »).

- La valeur d'ancienneté (*Alterswert*)³⁵
 - La valeur de remémoration intentionnelle (*Erinnerungswert*) : monuments commémoratifs, érigés dans une intention de mémoire prospective pour rappeler un monument, un événement ou un personnage historique précis (également fonction identitaire adjointe)
 - Valeur symbolique : la forme architecturale de l'objet renvoie à un élément extérieur (par exemple un autre édifice, un lieu ou encore une période historique), le symbole est soit voulu dès sa création – *gewolltes Symbol* – soit déterminé a posteriori – *gewordenes Symbol*.
 - Valeur historique documentaire : préservation de la matérialité de l'objet qui est considéré comme une source de connaissance pour l'histoire ou l'histoire de l'art.
2. Les qualités esthétiques des objets (domaine des arts).
- Valeur de nouveauté : valeur d'art élémentaire se trouvant en tout œuvre fraîchement créée, car elle repose sur son intégrité (*Geschlossenheit*)
 - Valeur d'art relative / valeur esthétique : œuvres d'art qui satisfont les exigences esthétiques actuelles ; élargissement de la jouissance esthétique d'autres sens que la seule perception visuelle : toute structure architecturale qui permet une expérience esthétique positive voit l'application de cette valeur, demandant dès lors la conservation de la substance matérielle.
 - Valeur d'ensemble : sert à apprécier les objets architecturaux n'ayant ni valeur esthétique ni valeur historique « en quantité suffisante » pour être qualifiés de monuments historiques. Il s'agit d'éléments architecturaux qui ont une fonction de structuration de l'espace.
 - Valeur artistique : prend en compte la qualité d'exécution de l'œuvre en tant que critère à part entière.
3. La valeur d'usage (l'usage du bâtiment) :
- concerne les édifices toujours fonctionnels donc utiles aux activités humaines, en exigeant l'entretien constant et le maintien du fonctionnement (connotation positive)
 - voit dans l'édifice ancien soit une menace pour la sécurité publique soit un obstacle à la circulation routière, et en souhaite donc la démolition (connotation négative).

Weny signale à juste titre l'absence d'étude scientifique sur l'appropriation du patrimoine architectural par la population du Grand-Duché, spécifiquement quels édifices sont compris par la population comme patrimoine.

Une approche complémentaire peut être menée par le biais de l'analyse succincte des différentes associations dont l'objet principal ou accessoire est la protection du patrimoine culturel, en tout ou en partie donc d'un certain type de patrimoine culturel (cf. *infra* point 5 « Les associations et fondations »).

³⁵ Définition de Riegl : traduction matérielle de l'expérience de l'historicité, qui s'applique à tous les objets de fabrication humaine qui montrent des traces d'usure dues au temps et aux hommes (appelées traces d'ancienneté) ; s'adresse à tout humain, indépendamment de sa formation car elle fonctionne grâce à la perception sensorielle (optique) et à l'affectivité. C'est une valeur émotionnelle de contemplation ou d'expérience du cycle naturel. Dans l'absolu, elle laisse dépérir les monuments, car elle s'intéresse plus à la manifestation du processus de vieillissement qu'à l'objet lui-même.

Pour Wirth, cette valeur réfère davantage au résultat de la sélection naturelle opérée par le temps ; elle apprécie ainsi la durée de vie de l'objet et admire le fait qu'il ait survécu à l'épreuve du temps (...). (Simone WENY, *op. cit.*, p. 123.)

Simone Weny constate que « le corpus patrimonial luxembourgeois présente aujourd'hui quelques éléments phares ».

Le même auteur tente une approche intuitive sur base d'une brochure touristique et d'un quotidien pour dégager les « éléments en vogue ».

- vieille ville de Luxembourg et les vestiges de la forteresse ;
- château de Vianden ;
- abbatale d'Echternach ;
- les châteaux en leur paysage ;
- cathédrale de Luxembourg ;
- église baroque de Junglinster ;
- église néoclassique de Mersch ;
- église néomédiévale de Dudelange.

Elle remarque que le patrimoine religieux n'est que faiblement représenté et que les patrimoines urbain et rural n'apparaissent que sur les vues d'ensemble. La prise en compte du patrimoine industriel est selon ses recherches plus récente.

Weny fait remonter la sélection des « éléments phares » du corpus patrimonial à la période située *grosso modo* entre 1839 et 1940, en constatant que les modalités qui ont présidé à ce choix sont difficiles à distinguer.

b) L'absence d'un inventaire à l'échelle nationale

Après un début de constitution d'un inventaire monumental systématique par canton, le SSMN semble s'orienter vers un travail qui s'effectue au niveau local, moyennant son assistance.

Le SSMN a d'abord financé ou cofinancé des chercheurs spécialisés travaillant en son sein afin d'effectuer un relevé systématique moyennant des critères assez précis, du patrimoine monumental de certains cantons luxembourgeois. Le travail a commencé par le canton d'Echternach puis a partiellement couvert celui de Diekirch, lequel n'a pas été achevé. Il convient de souligner que ce travail était en partie également effectué pour l'obtention d'une thèse de doctorat.

Le SSMN a profité et profite toujours des études préalables aux PAG (cf. *infra*). Les études préalables aux PAG qui visent entre autres à déterminer les immeubles dignes de protection sont faites ou commanditées par les communes. Ces dernières délèguent dans la plupart des cas la charge à des bureaux d'étude.

Ces bureaux d'études reçoivent l'aide du SSMN, soit par des formations de leur personnel, soit par l'assistance à l'établissement des inventaires. Le SSMN met à disposition des critères et grilles d'analyse qui tendent à faciliter le travail de terrain.

4. La doctrine et la littérature

Il est utile de se plonger dans les multiples articles qu'offre la presse généraliste au Luxembourg pour cerner les différents débats sur le patrimoine culturel au fil des ans.

Il est plus que nécessaire de se référer au projet de recherche entamé au début de l'année 2004 sur l'étude des lieux de mémoire au Luxembourg et qui fut lancé à l'Université du Luxembourg (Histoire, Mémoire, Identités. Étude du rôle des lieux de

mémoire dans la constitution des identités collectives luxembourgeoises). Ses résultats ont été publiés sous forme de deux ouvrages³⁶.

5. Les associations et fondations

Comme le suggère Simone Weny, une approche complémentaire peut être menée par le biais de l'analyse succincte des différentes associations dont l'objet principal ou accessoire est la protection du patrimoine culturel, en tout ou en partie donc d'un certain type de patrimoine culturel.

En effet, un nombre certain d'associations sans but lucratif (a.s.b.l.) se sont constituées en ayant pour objet principal ou accessoire la protection du patrimoine culturel. Certaines d'entre elles ont un objet précis, d'autres conservent un objet général, tandis que certaines sont toujours actives et d'autres moins ou plus du tout.

Il convient d'abord de remarquer qu'il y a au Luxembourg des associations œuvrant dans le domaine de la protection de l'environnement, telles que l'a.s.b.l. natur&ëmweilt, issue de la fusion de 4 a.s.b.l. préexistantes, et l'a.s.b.l. le Mouvement Ecologique.

La première association prône la sauvegarde de la biodiversité dans un paysage naturel et culturel varié. Il convient de souligner que la protection des patrimoines naturel et culturel tant au niveau national qu'international fait partie de l'objet de l'association (art. 4 de ses statuts).

La seconde prône la sauvegarde et la création des conditions de vie équitables répondant aux aspirations fondamentales de l'homme dans la connaissance et le respect de l'environnement et de la nature, ainsi que la recherche, l'incitation et la réalisation d'alternatives dans le domaine personnel, social, culturel, politique et économique (Art. 2 de ses statuts).

Une particularité des deux associations est la constitution d'une fondation parallèle qui permet entre autres de réunir des dons (déductibles pour le particulier) et par là même de réaliser des projets pilotes, par exemple :

- *Fondation Hëllef fir d'Natur*, fondation reconnue d'utilité publique, créée en 1982 ;
- *Öko-Fonds*, fondation reconnue d'utilité publique, créée en 1983.

Le Grand-Duché compte également des associations qui ont pour objet la protection du patrimoine. Cependant, il est difficile de se prononcer sur leur succès ou d'évaluer si telle association ou tel groupement représente un fort contrepoids aux décisions des autorités tant nationales que locales ou encore aux décisions du secteur privé.

La grande majorité des associations œuvrant à la protection du patrimoine culturel se cantonne à certains domaines spécifiques, tels que le « patrimoine ferroviaire »³⁷, le « patrimoine aéronautique »³⁸, le patrimoine d'une ville en particulier, voire le « patrimoine rosier »³⁹. Certaines sont des associations d'associations (unions).

³⁶ Sonja KMEC, Benoît MAJERUS, Michel MARGUE, Pit PÉPORTÉ (éd.), *Lieux de mémoire au Luxembourg. Usages du passé et construction nationale / Erinnerungsorte in Luxemburg, Umgang mit der Vergangenheit und Konstruktion der Nation*, 2^e édition, Luxembourg, Éditions Saint-Paul, 2008 ; Sonja KMEC, Pit PÉPORTÉ (éd.), *Lieux de mémoire au Luxembourg - Erinnerungsorte in Luxemburg*, volume 2, Luxembourg, Éditions Saint-Paul, 2012, 280 p.

³⁷ Fond de Gras, Parc Industriel et Ferroviaire a.s.b.l.

³⁸ Association luxembourgeoise pour le maintien du patrimoine aéronautique a.s.b.l.

³⁹ De gaard um Titzebierg, conservatoire du patrimoine rosier luxembourgeois a.s.b.l.

L'action significative par le passé de plusieurs a.s.b.l. a marqué certaines avancées dans le domaine mais est loin d'avoir bouleversé la sensibilisation, les pratiques ou les mentalités, entre autres (par exemple Jeunes et patrimoine et Stop de bagger).

Par exemple, certaines associations ont pour objet le patrimoine au Grand-Duché de Luxembourg dans son entier.

- Luxembourg patrimoine a.s.b.l.
Objet (art. 2) : « L'association est un groupe d'action qui a pour objet la protection et la conservation du patrimoine architectural et culturel sous toutes ses formes au Grand-Duché de Luxembourg et au-delà. (...) »
- Union luxembourgeoise pour l'histoire et le patrimoine (ULHP) a.s.b.l. :
Objet (art. 2) : « L'association a pour but de regrouper⁴⁰ toutes associations, sociétés, cercles, ententes et personnes physiques qui se préoccupent et s'occupent activement de toutes les périodes historiques, de l'archéologie, de la généalogie, de l'héraldique, de la sphragistique, des domaines du folklore, du passé de la sidérurgie, de la philatélie et de tous autres domaines ayant trait à notre passé. » et art. 3 « L'association ainsi constituée a pour but d'apporter à tous les organismes mentionnés à l'article précédent et sans distinction s'ils œuvrent sur le plan local, régional ou national, son soutien moral, de coordonner les efforts collectifs et individuels, de garantir dans la mesure du possible la communication entre les organismes ci-dessus visés, par un échange d'informations et de cultiver des relations bilatérales avec des organismes poursuivant des buts similaires, y compris ceux de la Grande Région ».
- Sauvegarde du patrimoine a.s.b.l.
Objet (art. 2) : « L'association a pour objet la promotion de la protection, de la conservation et de la valorisation du patrimoine architectural sous toutes ses formes au Grand-Duché de Luxembourg et au-delà.
Dans le cadre de cette mission, l'association peut produire et éditer des publications, rassembler et gérer des fonds et procéder à toute acquisition ou vente de meubles et immeubles appartenant au patrimoine culturel. »

D'autres ont la ville et la forteresse de Luxembourg comme objet : Comité Alstad a.s.b.l. ; Frënn vun der Festungsgeschicht Lëtzebuerg (FFGL) a.s.b.l. ; d'autres villes : Association sauvegarde patrimoine ville d'Ettelbruck a.s.b.l. ; la sensibilisation des jeunes : Jeunes et patrimoine, Luxembourg a.s.b.l. ; les châteaux : Association des châteaux luxembourgeois.

Les a.s.b.l. sont également des moyens de gestion du patrimoine protégé, peut-être plus qu'un instrument d'adhésion de la population, à travers des « associations d'amis »⁴¹ du patrimoine protégé.

Plusieurs a.s.b.l. ont récemment été créées. Ces créations semblent être opportunes afin d'instiller dans la population une certaine sensibilité, action qui ne peut pas venir uniquement des pouvoirs publics. Néanmoins, il convient d'attirer l'attention sur les écueils qu'ont connus les précédentes associations et insister sur l'importance de l'absence d'instrumentalisation pour que l'objet de cette association reste crédible. Il faut donc que ces créations et ces a.s.b.l. ne soient pas "opportunistes".

⁴⁰ L'article 4 des statuts précise que « Chaque organisme garde son individualité et son autonomie propres. »

⁴¹ Par exemple : D'Frënn vum bierger Schloss (Les amis du château de Bourglinster) ; Frënn vum Uespeleter Schloss (les amis du château d'Aspelt) ; Les amis de l'ancien château de Beaufort ; Les amis du château d'Esch-sur-Sûre ; Les amis du Château de Bourscheid ; Les amis du château de Larochette ; Les amis du château de Vianden.

6. L'État, soutien de certaines organisations non-gouvernementales

L'*International Council on Monuments and Sites* (ICOMOS) ou, en français, Conseil international des monuments et des sites, est une organisation non gouvernementale qui « constitue l'organisation internationale destinée à promouvoir au niveau international la conservation, la protection, l'utilisation et la mise en valeur des monuments, ensembles et sites » (art. 4 des statuts adoptés par l'Assemblée constituante de l'ICOMOS à Varsovie (Pologne) le 22 juin 1965 et modifiés par la 5^e Assemblée générale (Moscou, URSS) le 22 mai 1978).

Le Comité national luxembourgeois de l'ICOMOS ou ICOMOS-Luxembourg, s'est constitué récemment sous forme d'association sans but lucratif.⁴² Il a pour objet de promouvoir par tout moyen l'étude, la conservation, la protection, l'utilisation et la mise en valeur des monuments, matériels et immatériels, ensembles et sites au Grand-Duché de Luxembourg (art. 3 de ses statuts ; Mémorial C, n° 2693, 4 novembre 2008).

Le Comité National, pour atteindre le but exprimé dans ses statuts et conformément à ceux-ci :

- regroupe des associations, institutions et personnes spécialisées en matière de conservation des monuments des ensembles et des sites et en assure la représentation auprès de l'ICOMOS International ;
- encourage l'adoption et la mise en œuvre de législations et réglementations concernant la protection, la conservation, la gestion et la mise en valeur des monuments, ensembles et sites ;
- établit et maintient des contacts étroits avec l'ICOMOS International et les autres institutions et organisations qui poursuivent des objectifs analogues ;
- peut poser tous actes et faire toutes opérations se rattachant directement ou indirectement à la réalisation de son objet principal.

Le Grand-Duché de Luxembourg compte également un comité national de l'ICOM (*International Council of Museums* – Conseil international des musées ; président M. Michel Polfer) et est membre de l'ICCROM (Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels) depuis le 18 décembre 1978.

L'ICOMOS se consacre à la conservation et à la protection des monuments, des ensembles et des sites du patrimoine culturel. Cette organisation non gouvernementale unique en son genre se consacre à promouvoir la théorie, la méthodologie et la technologie appliquées à la conservation, la protection et la mise en valeur des monuments et des sites. L'organisation est associée à l'UNESCO.

La création de l'ICOMOS en 1965 fait suite aux premiers entretiens que les architectes, historiens et spécialistes internationaux avaient entrepris dès le début du 20^e siècle et qui s'étaient concrétisés lors de l'adoption de la Charte de Venise en 1964.

Les nombreux travaux, colloques, symposiums et réflexions menés par ses Comités nationaux et ses Comités scientifiques internationaux ont fait que l'organisation a construit peu à peu le cadre philosophique et doctrinal du patrimoine au niveau international.

⁴² ICOMOS-Luxembourg Comité National Luxembourgeois a.s.b.l. (voir les statuts publiés lors de la constitution (25 février 2008), déposés au registre de commerce et des sociétés de Luxembourg, le 29 octobre 2008 et publiés au Mém. C, n° 2693, 4 novembre 2008, p. 129250).

Parmi ces textes doctrinaux peuvent être distinguées les chartes adoptées par l'assemblée générale de l'ICOMOS, les résolutions et déclarations, les chartes adoptées par des comités nationaux de l'ICOMOS et les autres textes doctrinaux.

Les chartes adoptées par l'assemblée générale de l'ICOMOS comprennent notamment :

- la Charte de Venise ou Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites de 1964
- la Charte de Florence sur les Jardins historiques de 1981
- la Charte de Washington ou Charte internationale pour la sauvegarde des villes historiques de 1987
- la Charte internationale pour la gestion du patrimoine archéologique de 1990
- la Charte internationale du tourisme culturel - La gestion du tourisme aux sites de patrimoine significatif de 1999
- la Charte du patrimoine bâti vernaculaire de 1999
- la Charte ICOMOS sur les principes pour l'analyse, la conservation et la restauration des structures du patrimoine architectural de 2003
- les principes ICOMOS pour la préservation et la conservation-restauration des peintures murales de 2003
- la Charte de l'ICOMOS des itinéraires culturels de 2008
- la Charte ICOMOS pour l'interprétation et la présentation des sites culturels patrimoniaux de 2008
- les Principes conjoints ICOMOS TICCIH pour la conservation des sites, constructions, aires et paysages du patrimoine industriel (les "Principes de Dublin") de 2011
- les Principes de la Valette pour la sauvegarde et la gestion des villes et des ensembles urbains historiques de 2011

Les déclarations et résolutions comprennent notamment :

- les *Resolutions of the Symposium on the introduction of contemporary architecture into ancient groups of buildings*, (3^e assemblée générale de l'ICOMOS, 1972) ;
- les *Resolutions of the International Symposium on the Conservation of Smaller Historic Towns* (4^e assemblée générale de l'ICOMOS, 1975) ;
- Directives sur l'éducation et la formation à la conservation des monuments, ensembles et sites (1993) ;
- le Document Nara sur l'authenticité (1994)
- la Déclaration De Xi'an sur la conservation du contexte des constructions, des sites et des secteurs patrimoniaux (2005).

Parmi les chartes adoptées par les comités nationaux de l'ICOMOS, se trouvent :

- La Charte de Burra de 1981 : Charte de l'ICOMOS-Australie pour la conservation de lieux et des biens patrimoniaux de valeur culturelle ;
- La Charte d'Appleton de 1983 : Charte de l'ICOMOS-Canada pour la protection et la mise en valeur de l'environnement bâti.

Les autres textes doctrinaux internationaux sont notamment :

- Charte d'Athènes pour la restauration des monuments historiques (Conférence d'Athènes, 21-30 Octobre 1931)
- Déclaration d'Amsterdam (Congrès du patrimoine architectural européen, 21-25 Octobre 1975).

2. LES LOIS, LES ORGANES ET LES FONCTIONS CONCERNANT LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL

Cette section analysera le droit positif luxembourgeois de la protection du patrimoine culturel à partir des textes nationaux applicables et en y intégrant les textes internationaux approuvés (rendus applicables par une approbation législative). Le procédé se fera par grands domaines du patrimoine et ce, de manière tant organique que fonctionnelle.

A. PRÉSENTATION ORGANIQUE ET FONCTIONNELLE PAR DOMAINE DU PATRIMOINE

1. Le patrimoine archéologique⁴³

a) Un acteur principal

Plusieurs acteurs tous reliés au Ministère de la Culture interviennent dans le champ de l'archéologie au Luxembourg : le Centre national de recherche archéologique, le Musée national d'histoire et d'art et le Service des sites et monuments nationaux.

Les missions en matière d'archéologie du Musée national d'histoire et d'art⁴⁴ (« missions spécifiques du département "Archéologie" ») ont été récemment reprises par le Centre national de recherche archéologique⁴⁵ créé auprès de ce musée.

Le Centre a pour mission :

- de réaliser l'inventaire (1), l'étude (2), la conservation, la protection et la mise en valeur du patrimoine archéologique national (3) ;
- d'entreprendre des *prospections* et procéder à des *fouilles archéologiques* ;
- de surveiller les *recherches* et les *fouilles archéologiques* pratiquées par des organismes publics ou privés ainsi que par des particuliers.

Le Règlement grand-ducal du 24 juillet 2011 portant la création de ce centre prévoit qu'il comprend l'ensemble des services du département « Archéologie »⁴⁶, c'est-à-dire d'une part les Services spéciaux de recherche scientifique comprenant :

- le service d'archéologie préhistorique ;
- le service d'archéologie protohistorique ;
- le service d'archéologie gallo-romaine ;
- le service d'archéologie médiévale et postmédiévale ;

et d'autre part les Services spéciaux de gestion du patrimoine archéologique :

⁴³ Loi du 21 mars 1966 concernant a) les fouilles d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique, b) la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier (Mém. A, 1966, p. 379) ; loi du 30 novembre 1971 portant approbation de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, signée à Londres, le 6 mai 1969 (Mém. A, 1971, p. 2186) ; loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux (Mém. A, 1983, p. 1390) ; loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État (Mém. A, 2004, p. 1798, Doc. parl. 5215) modifiée par le règlement grand-ducal du 30 septembre 2005 (Mém. A, 2005, p. 2800) et par le règlement grand-ducal du 24 juillet 2007 (Mém. A, 2007, p. 2982) ; règlement Grand-Ducal du 24 juillet 2011 portant création d'un Centre national de recherche archéologique auprès du Musée d'histoire et d'art (Mém. A, 2011, p. 2854) ; loi du 30 novembre 1971 portant approbation de la Convention Européenne pour la protection du patrimoine archéologique, signée à Londres le 6 mai 1969 (Mém. A, 1971, p. 2186).

⁴⁴ Art. 12 de la loi du 25 juin 2004 modifiée portant réorganisation des instituts culturels de l'État (Mém. A, 2004, p. 1798).

⁴⁵ Règlement grand-ducal du 24 juillet 2011 portant création d'un Centre national de recherche archéologique auprès du Musée national d'histoire et d'art (Mém. A 2011, p. 2854).

⁴⁶ Article 13 point B) Département « Archéologie » de la loi modifiée du 25 juin 2004.

- le service du suivi archéologique de l'aménagement du territoire ;
- le service de la carte archéologique ;
- le service des fouilles d'urgence ;
- le service des fouilles préventives.

Les missions du Centre ont été intelligemment précisées par le Règlement Grand-Ducal précité point par point. Il conviendrait dans un souci permanent d'économie de moyens et de clarté législative de consolider les dispositions des différents textes.

(1) L'inventaire du patrimoine archéologique national consiste selon l'article 2 du Règlement précité⁴⁷ à :

- traiter les demandes d'information relatives au patrimoine archéologique national dans le cadre des plans d'aménagement généraux et particuliers ;
- établir des prescriptions archéologiques ;
- assurer la gestion de la carte de recensement du patrimoine archéologique national, notamment en vue d'établir un plan directeur sectoriel des sites archéologiques ;
- constituer des dossiers dans le cadre de la procédure de classement de sites archéologiques.

(2) L'étude du patrimoine archéologique national consiste selon le même article à :

- entreprendre, organiser et développer toutes formes de recherches scientifiques en archéologie, allant de la fouille proprement dite aux recherches en laboratoire ;
- rechercher des collaborations scientifiques et techniques d'instituts similaires au niveau international et participer à des programmes de recherche nationaux et internationaux sous réserve de l'autorisation du ministre ayant dans ses attributions la Culture (ci-après «le ministre»);
- promouvoir et diffuser les connaissances scientifiques issues des recherches et collaborations précitées ;
- publier des ouvrages scientifiques et didactiques sous réserve de l'autorisation du ministre.

(3) La protection et la mise en valeur du patrimoine archéologique national consiste toujours selon l'article 2 du Règlement précité à :

- instruire et gérer les *demandes d'autorisations de recherches ou de fouilles* adressées au ministre conformément aux articles 1^{er} et suivants de la loi du 21 mars 1966 concernant a) les fouilles d'intérêts historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique ; b) la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier ;
- *coopérer avec le département « Collections nationales d'histoire et d'art »* du Musée national d'histoire et d'art pour des expositions archéologiques temporaires et pour le contrôle scientifique de l'exposition archéologique permanente au Musée national d'histoire et d'art (cf. *infra*) ;
- assurer le rôle de *conseil scientifique* auprès du Service des Sites et Monuments nationaux, de la Commission des sites et monuments nationaux et d'autres organismes publics et privés dans le cadre de la protection et de la mise en valeur du patrimoine architectural national. (cf. *infra*)

⁴⁷ Règlement Grand-Ducal du 24 juillet 2011 portant création d'un Centre national de recherche archéologique auprès du Musée d'histoire et d'art (Mém. A 2011, p. 2854).

Sur le plan de son organisation et de son fonctionnement, l'article 3 dispose que le Centre national de recherche archéologique est dirigé par le directeur du Musée national d'histoire et d'art ou par son délégué à désigner par le ministre parmi les fonctionnaires de la carrière supérieure scientifique affectés au département « Archéologie » du Musée national d'histoire et d'art et ayant accompli un cycle complet d'études universitaires de quatre années au moins en archéologie.

Le fonctionnaire désigné est autorisé à porter le titre de « chargé de direction du Centre national de recherche archéologique ».

En cas de désignation d'un chargé de direction, la délégation de pouvoirs par le directeur comprend les attributions suivantes :

- représenter le Centre auprès des institutions et dans les réunions et projets impliquant directement la recherche archéologique, tant au plan national qu'international ;
- coordonner et surveiller les activités des services du Centre qui lui soumettent chaque année un rapport d'activités et un programme d'activités pour l'année suivante ;
- assurer les relations entre le Centre et la Direction du Musée national d'histoire et d'art ;
- fournir chaque année à la Direction du Musée national d'histoire et d'art un rapport sur les activités du Centre et un projet de programme pour l'année suivante.

b) Une lente séparation de l'institution muséale : vers un organe spécialisé aux compétences bien définies ?

Premièrement, il convient de rappeler que le Musée national d'histoire et d'art, en tant que tel, comprend un Département « Collections nationales d'histoire et d'art » (art. 13, A) qui s'occupe de la *gestion et conservation de collections intéressant l'archéologie*, soit les collections d'archéologie préhistorique, protohistorique, gallo-romaine et médiévale.

Le MNHA est également chargé par la loi de collaborer à la création et à la gestion de musées régionaux et locaux notamment d'archéologie et de coopérer avec la Commission des sites et monuments nationaux.

Deuxièmement, il est opportun de rappeler que le Musée national d'histoire naturelle⁴⁸ a notamment pour mission d'étudier et de documenter le patrimoine naturel et de contribuer à sa conservation et d'entreprendre des prospections et de procéder à des fouilles paléontologiques, minéralogiques et pétrologiques, de surveiller de telles fouilles pratiquées par des organismes publics ou privés ainsi que par des particuliers.

Il est également important de souligner que le Service des sites et monuments nationaux⁴⁹ a parmi ses missions la collaboration avec le Musée national d'histoire et d'art *au cas où les activités* d'étude, de conservation, de protection et de mise en valeur du patrimoine architectural national, l'étude, la conservation, la protection et la mise en valeur du patrimoine architectural national, y compris le patrimoine industriel, *engendreraient des fouilles archéologiques*. Le Service des sites et monuments est aujourd'hui censé collaborer avec le Centre national de recherche archéologique dépendant du Musée national d'histoire et d'art.

⁴⁸ Art. 14, loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État.

⁴⁹ Art. 16, loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État.

Il est également nécessaire de signaler que l'établissement public dénommé « fonds de rénovation de la Vieille Ville »⁵⁰ a pour mission « la rénovation, en totalité ou en partie, de quatre îlots d'immeubles » dont la loi définit les parcelles cadastrales.

La mission du fonds comprend principalement la restauration, la transformation, la construction ou l'adaptation d'immeubles ainsi que l'aménagement des alentours, et toutes les opérations à réaliser par le fonds sont reconnues d'utilité publique. Il faut observer que les fouilles archéologiques dans ce cadre sont donc effectuées par des archéologues dépendant du fonds même (référence d'Land 2013, travaux ancien Palais de Justice).

Le fonds (cf. *infra*) s'il est placé sous l'autorité du ministre des Travaux publics (art. 8), est administré (art. 9) par un comité-directeur⁵¹

Les décisions du comité-directeur sont soumises à l'approbation du ministre des Travaux publics, l'accord du ministre des Affaires culturelles étant requis pour toute question d'ordre esthétique, historique et archéologique.

Si le CNRA a le mérite d'exister, son émancipation de l'institution muséale doit plus à l'éloignement physique (deux sites coexistaient avant sa création) et à l'allocation des ressources humaines, qu'au suivi de la réalité tant conventionnelle qu'organisationnelle, ne fût-ce que dans les pays entourant le Grand-Duché.

Il conviendrait de poursuivre la voie de la spécialisation en faisant du CNRA l'opérateur archéologique par excellence au Grand-Duché. Il deviendrait au niveau de l'État l'interlocuteur unique pour l'archéologie, sauf la question de valorisation des dépôts.

Cela garantirait tant la cohérence de missions qu'il exerce déjà (*économie de moyens*) et la lisibilité pour les aménageurs et autres opérateurs (*simplification administrative*).

c) Définition du patrimoine archéologique

Il n'y a pas en droit luxembourgeois à proprement parler de définition du patrimoine archéologique. Toutefois, il faut considérer que la signature et la ratification par le Luxembourg de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique⁵² (ci-après convention de Londres de 1969) a intégré la définition prise par cette convention en droit luxembourgeois.

L'État luxembourgeois s'est en effet soumis par ladite convention à certaines obligations.

⁵⁰ Institué par la Loi du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg (Mém. A, n° 59, 5 août 1993, p. 1116), telle qu'elle a été modifiée par les lois du 20 décembre 2003 (Mém. A, 2002, p. 3237), du 21 décembre 2004 (Mém. A, 2004, p. 2983), du 21 décembre 2007 (Mém. A, 2007, p. 4087), du 19 décembre 2008 (Mém. A, 2008, p. 2771) ; spécialement art. 1^{er} : « Il est créé sous la dénomination de « fonds de rénovation de la Vieille Ville », ci-après appelé « le fonds », un organe spécial qui a le caractère d'un établissement public et qui est chargé de réaliser, pour le compte de l'État, les opérations visées à l'article deux. »

⁵¹ Celui-ci est présidé par le délégué du ministre des Travaux publics (suppléé le cas échéant par le délégué du ministre des Finances) et composé :

- d'un délégué du ministre des Travaux publics,
- d'un délégué du ministre des Finances,
- d'un délégué du ministre des Affaires culturelles,
- d'un délégué du ministre du Logement et de l'Urbanisme,
- d'un délégué du service des sites et monuments historiques
- de deux architectes de l'administration des Bâtiments Publics
- d'un représentant de la Ville de Luxembourg (voix consultative).

⁵² Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (signée à Londres le 6 mai 1969, ratifiée le 7 mars 1972, entrée en vigueur le 8 juin 1972).

La convention de Londres considère comme biens archéologiques, « les vestiges, et les objets ou toutes autres traces de manifestations humaines, constituant un témoignage d'époques et de civilisations dont la principale ou une des principales sources d'information scientifique est assurée par des fouilles ou par des découvertes »⁵³.

d) Application de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique de 1969 (Londres)

1) Inventaire et localisation

La convention de Londres de 1969 prévoit plusieurs obligations aux fins du recensement et de la localisation du patrimoine archéologique.

D'abord celle qui consiste en l'étude des moyens, d'une part, de recenser les biens archéologiques nationaux publics et, si possible, privés et, d'autre part, de réaliser un catalogue scientifique des biens archéologiques nationaux publics et, si possible, privés.

Ensuite, celle qui consiste en l'obligation pour l'État, d'une part, de délimiter et protéger les sites et ensembles d'intérêt archéologique, d'autre part, de constituer des zones de réserve pour la conservation de témoignages matériels à fouiller par des générations futures d'archéologues (art. 2), le tout afin d'assurer la protection des gisements et ensembles recelant des biens archéologiques.

2) Qualification

La convention de Londres de 1969 pose la question de la qualification. Elle prescrit donc pour que les fouilles archéologiques dans les sites, ensembles et zones désignés gardent toute leur signification scientifique, que l'État prenne toutes mesures utiles afin que l'exécution de fouilles archéologiques ne soit confiée qu'à des personnes qualifiées et après autorisation spéciale (art. 3.b).

3) Information & valorisation des résultats

Il faut favoriser les échanges d'information sur les biens archéologiques entre institutions scientifiques, musées et services nationaux compétents (art. 5.b)

L'État s'était aussi obligé à entreprendre une action éducative en vue d'éveiller et de développer auprès de l'opinion publique une conscience de la valeur des biens archéologiques pour la connaissance du passé des civilisations (art. 5.d).

Le même, toujours par la convention de Londres de 1969, s'est engagé à assurer le contrôle et la conservation des résultats obtenus pour que les fouilles archéologiques dans les sites, ensembles et zones désignés gardent toute leur signification scientifique (art. 3.c).

L'obligation de faciliter la circulation des biens archéologiques pour des buts scientifiques, culturels et éducatifs avait été également souscrite (art. 5.a).

L'État a normalement intégré l'objectif de faciliter l'étude et la diffusion de la connaissance des découvertes de biens archéologiques et s'est engagé à adopter toutes

⁵³ Article 1^{er} de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, Londres, 6 mai 1969.

dispositions pratiques possibles en vue de la publication scientifique des résultats des fouilles et des découvertes, laquelle doit être rapide et intégrale (article 4.1).

4) Fouilles clandestines

Elle prescrit également, pour que les fouilles archéologiques dans les sites, ensembles et zones désignés gardent toute leur signification scientifique, que l'État contractant, interdise et réprime les fouilles clandestines (art. 3.a).

L'État s'était engagé à favoriser les échanges d'information sur les fouilles licites et illicites entre institutions scientifiques, musées et services nationaux compétents (art. 5.b).

L'État doit mettre tout en œuvre pour porter à la connaissance des instances compétentes de l'État d'origine, Partie contractante à cette Convention, toute offre suspecte de provenance de fouilles clandestines ou de détournement de fouilles officielles et toutes précisions nécessaires à son sujet (art 5.c).

Obligation a été prise d'entreprendre une action éducative en vue d'éveiller et de développer auprès de l'opinion publique une conscience du péril que représentent pour le patrimoine archéologique les fouilles incontrôlées (art. 5.d).

Corrélativement, l'État s'était obligé à restreindre autant que possible, par une action d'éducation, d'information, de vigilance et de coopération⁵⁴, le mouvement des biens archéologiques suspects, pour un motif précis, de provenir de fouilles clandestines ou de détournement de fouilles officielles.

La circulation internationale des biens archéologiques ne doit pas nuire à l'action de protection des éléments culturels et scientifiques liés à ces biens et l'État s'engage à prendre « les mesures de collaboration les plus opportunes » en conséquence (art. 6).

Les musées et les autres institutions similaires dont la politique d'achats est soumise au contrôle de l'État, ne doivent pas acquérir des biens archéologiques suspects, pour un motif précis, de provenir de fouilles clandestines ou de détournement de fouilles officielles (art. 6.2.b).

Pour les institutions du même type mais dont la politique d'achats n'est pas soumise au contrôle de l'État, ce dernier devait leur transmettre le texte de la convention de Londres de 1969 et « n'épargner aucun effort pour obtenir l'adhésion desdits musées et institutions aux principes exprimés à l'article 6.2.b ».

L'article 8 de la convention de Londres prévoit que les mesures prescrites par celle-ci « ne peuvent pas constituer une limitation au commerce et à la propriété licites des objets archéologiques, ni affecter le régime juridique relatif à la transmission de ces objets ».

⁵⁴ Article 7, Convention de Londres de 1969 : « En vue d'assurer l'application du principe de coopération pour la protection du patrimoine archéologique qui est à la base de la présente Convention, chaque Partie contractante, dans le cadre des engagements pris aux termes de la présente Convention, s'engage à prendre en considération tout problème portant sur des données d'identification et d'authentification soulevé par une autre Partie contractante et à coopérer activement dans les limites de sa législation nationale. »

Il semble que la Convention de Londres de 1969 ait été plus respectée dans la pratique administrative que, sensu stricto, dans la mise en œuvre de ses principes par et dans le droit.

e) Dispositions législatives actuelles

Il convient d'analyser les dispositions législatives actuelles.

1) Quant à l'archéologie préventive

« Il n'y a pas de règles véritables concernant l'archéologie préventive au Luxembourg, mais dans un petit pays beaucoup de problèmes peuvent être gérés par des contacts politiques directs. » Cette citation d'un rapport⁵⁵ suffit à résumer la situation. Certains appellent à plus de "sécurité juridique" (promoteurs immobiliers, entrepreneurs en travaux publics (BTP), investisseurs, etc.) tandis que d'autres font appel à l'intérêt public et à plus de règles qu'actuellement pour, en définitive, sauvegarder ce qui reste du patrimoine archéologique.

La carte archéologique (cf. *infra*) garantit également la faisabilité de l'archéologie préventive et du suivi archéologique de l'aménagement du territoire.

2) Fouilles archéologiques programmées

La loi du 21 mars 1966 dans sa partie concernant les fouilles d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique prévoit que

- a) Art. 1er. Les recherches ou les fouilles ayant pour but la découverte ou la mise au jour d'objets ou de sites d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique ne peuvent être entreprises qu'avec l'autorisation du Ministre ayant dans ses attributions les Arts et les Sciences.
- b) Art. 2. L'autorisation déterminera chaque fois les conditions dans lesquelles les recherches ou les fouilles doivent être exécutées.
- c) Art. 3. Les recherches ou les fouilles entreprises en violation des articles 1^{er} et 2 seront arrêtées par décision du Ministre, sans préjudice de l'action judiciaire qui pourra être exercée en vertu de l'article 10 de la présente loi.

3) Propriété des découvertes : droit commun, découvertes fortuites et trésors.

Le Code civil luxembourgeois contient des dispositions qui d'une part concernent le droit d'accession relativement aux choses immobilières et d'autre part règlent la propriété d'un trésor.

Premièrement, L'article 552 du Code civil dispose que « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ». Il s'agit du droit commun.

Le même article prévoit également que le propriétaire peut « faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines, et des lois et règlements de police. La loi de 1966 vient donc limiter

⁵⁵ Christiane BIS-WORCH, « Preventive Archaeology in Luxembourg Legislation and Reality », in Katalin BOZÓKI-ERNYÉY (éd.), *European Preventive Archaeology Papers of the EPAC Meeting, Vilnius 2004*, s. 1., National Office of Cultural Heritage, Hungary – Council of Europe, 2007, p. 155-160.

explicitement ce droit. Ses articles 1^{er} à 3^e prévoient en effet une autorisation expresse du ministre de la Culture, pour entreprendre des « recherches ou [des] fouilles ayant pour but la découverte ou la mise au jour d'objets ou de sites d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique ».

Le trésor est, quant à lui, visé au livre consacré aux différentes manières dont on acquiert (Livre III du C. civ.) en ses dispositions générales. L'article 716 dispose de deux cas : d'une part « la propriété d'un trésor appartient à celui qui le trouve dans son propre fonds » et, d'autre part, « si le trésor est trouvé dans le fonds d'autrui, il appartient pour moitié à celui qui l'a découvert, et pour l'autre moitié au propriétaire du fonds ».

Enfin, l'article définit le trésor comme « toute chose cachée ou enfouie sur laquelle personne ne peut justifier sa propriété, et qui est découverte par le pur effet du hasard ». Le second cas, où l'inventeur est différent du propriétaire du fonds, est l'exception à la règle de l'article 552 C. civ.

L'unique article du chapitre III consacré aux fouilles et découvertes de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, l'article 30, prévoit quant à lui, une disposition qui s'applique aux découvertes sans avoir réellement égard à leur *méthode d'obtention* pourrait-on dire.

Celui-ci prévoit qu'il doit s'agir de fouilles, de travaux ou d'un fait quelconque.

Il s'agit en effet des monuments, des vestiges, des inscriptions ou des objets pouvant intéresser l'archéologie, l'histoire ou l'art, qui seraient découverts lors de fouilles, de travaux ou d'un fait quelconque. Les découvertes fortuites sont donc incluses dans cet article.

Il différencie les découvertes selon le propriétaire du terrain sur lequel elles sont faites.

- En premier lieu, les terrains qu'on pourrait qualifier de « publics » c'est-à-dire ceux appartenant à l'État, à une commune, à un établissement public ou d'utilité publique : pour ceux-ci, le bourgmestre de la commune doit assurer la conservation provisoire des objets découverts et aviser immédiatement le directeur du Musée de l'État qui en informe le Ministre. Celui-ci statue sur les mesures définitives à prendre.
- En second lieu, s'il s'agit d'un terrain d'un particulier sur lequel la découverte a lieu : alors le propriétaire de l'immeuble et l'entrepreneur sont tenus d'en donner immédiatement avis au bourgmestre de la commune qui en informe d'urgence le directeur du Musée de l'État.
Sur l'avis de ce dernier, le Gouvernement peut poursuivre l'expropriation dudit terrain, en tout ou en partie, pour cause d'utilité publique, suivant les formes de la loi du 15 mars 1979.

Le bourgmestre qui apprendrait autrement une découverte amenée par des fouilles ou un projet de fouille, est tenu d'en informer la même autorité aussitôt qu'il en a connaissance.

Il s'agit donc d'une obligation d'information en cas de découverte, c'est-à-dire en aval, *a posteriori*.

Les découvertes sont également régies par la loi du 21 mars 1966 dans sa partie b) concernant la sauvegarde du patrimoine culturel mobilier. Cette partie prévoit entre autres le sort des *objets d'intérêt culturel mis au jour dans des fouilles ou découverts par*

hasard (I). Elle s'applique tant aux fouilles programmées, qu'aux découvertes fortuites (non programmées).

Si l'article 30 de la loi de 1983 prévoyait la possibilité d'exproprier en cas de découverte sur un terrain appartenant à un particulier, l'article 4 de la loi de 1966 dispose que « les objets d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique mis au jour dans des fouilles ou découverts par hasard, peuvent être revendiqués par l'État contre l'octroi d'une indemnité juste et préalable ». Il s'agit en quelque sorte du pendant de l'article 30 précité, en ce qui concerne les objets mobiliers.

L'article prévoit un délai dans lequel la revendication doit être exercée, soit dans les six mois qui suivent la date à laquelle la découverte de l'objet aura été notifiée au Gouvernement, conformément à l'article 30 précité [anciennement 15 de la loi du 12 août 1927 sur la protection et la conservation des sites et monuments nationaux]. L'exercice du droit de revendication aura pour effet d'attribuer à l'État la possession des objets revendiqués.

Les contestations relatives au montant de l'indemnité sont jugées dans les limites de leur compétence ordinaire par les tribunaux de la situation du terrain dans lequel les objets ont été trouvés.

Le Ministre de la Culture désignera les organes ou autorités qui prendront les mesures nécessaires pour assurer la conservation des objets susceptibles d'être revendiqués par l'État. C'est ici que peut apparaître aujourd'hui une sorte de conflit de compétence entre la MNHA (institut culturel de l'État) et le CNRA (émanation récente du MNHA analysée *supra*).

L'article poursuit en prélude des dispositions pénales en insistant sur le préjudice éventuel. Si le propriétaire pour qui il résulterait éventuellement un préjudice n'a pas, fautivement, observé les prescriptions légales et que par ce fait les mesures évoquées sont devenues nécessaires, le dit propriétaire ne pourra pas actionner une demande de dommages et intérêts.

4) Sanctions pénales concernant le « produit » des fouilles

Sont punies d'une amende de 251 à 25.000 euros et d'un emprisonnement de huit jours à six mois ou d'une de ces peines seulement :

- l'absence de demande pour entreprendre des recherches ou des fouilles ayant pour but la découverte ou la mise au jour d'objets ou de sites d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique (articles 1^{er}) ;
- l'infraction aux conditions exprimées dans l'autorisation, qui concernent la manière dont les recherches ou les fouilles doivent être exécutées (article 2) ;
- l'exportation de résultats de fouilles ayant plus de 100 ans d'âge (article 6) ;
- l'absence d'information respectivement pour les propriétaires publics, du directeur d'un Institut culturel (musée) de l'État ou, pour les propriétaires privés, du bourgmestre de la commune, lors de la découverte, par suite de fouille, de travaux ou d'un fait quelconque, de monuments, de vestiges, d'inscriptions ou d'objets pouvant intéresser l'archéologie, l'histoire ou l'art⁵⁶

⁵⁶ Ancien art. 15, al. 2 de la loi du 12 août 1927 sur la protection et la conservation des sites et monuments nationaux, actuel art. 30 de la loi du 18 juillet 1983

- de l'absence d'information du directeur d'un Institut culturel (musée) de l'État de la part d'un bourgmestre s'il apprend autrement une découverte amenée par des fouilles ou un projet de fouille ;
- la destruction, mutilation, disparition ou dégradation intentionnelle d'un objet d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique, ainsi que tout objet présentant un intérêt culturel de plus de cent ans.

En l'occurrence, toute infraction amène la confiscation des objets le cas échéant.

Les cas infractionnels (1) de l'absence d'autorisation, (2) d'une infraction à cette dernière ou (3) de la destruction, mutilation, disparition ou dégradation intentionnelle, sont constatés par les agents de la police générale ou locale.

Ces infractions pourront être constatées par des procès-verbaux dressés par les conservateurs des Musées de l'État.

En cas d'exportation infractionnelle, celles-ci seront constatées par les agents des douanes ou par la police générale.

L'article 12 de la loi de 1966 prévoit l'application à ces infractions

- des dispositions du livre I^{er} du Code pénal (Des infractions et de la répression en général)
- des articles 130-1 à 132-1 du code d'instruction criminelle.

Concernant le blanchiment d'argent, le Code pénal luxembourgeois dispose en son article 506-1, sous 1), 10^e que « Sont punis d'un emprisonnement d'un à cinq ans et d'une amende de 1.250 euros à 1.250.000 euros, ou de l'une de ces peines seulement (...) ceux qui ont sciemment facilité, par tout moyen, la justification mensongère de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété des biens visés à l'article 32-1, alinéa premier, sous 1)⁵⁷, formant l'objet ou le produit, direct ou indirect, d'une infraction à l'article 10 de 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 ».

f) La carte archéologique luxembourgeoise

L'édition de la première vraie carte archéologique n'a pris cours qu'en 1973 à l'instigation de l'ancien directeur du MNHA, en étant établie par le service archéologique du musée. Ce répertoire des sites archéologiques luxembourgeois tandis qu'il recensait les sites publiés et connus, faisait également appel à des prospections pédestres systématiques pour en découvrir de nouveaux et enregistrait les signalements et informations des particuliers collectionneurs.⁵⁸

Malgré le fait que la carte archéologique ait été réalisée à l'adresse des administrations publiques (communales et étatiques) ainsi qu'à celle des aménageurs du territoire, « ces

⁵⁷ Art. 32-1. (L. 27 octobre 2010) : En cas d'infraction de blanchiment visée aux articles 506-1 à 506-8 et en cas d'infractions visées aux articles 112-1, 135-1 à 135-6 135-9 la confiscation spéciale s'applique: 1) aux biens comprenant les biens de toute nature, corporels ou incorporels, meubles ou immeubles, ainsi que les actes juridiques ou documents attestant d'un titre ou d'un droit sur un bien, biens formant l'objet ou le produit, direct ou indirect d'une infraction ou constituant un avantage patrimonial quelconque tiré de l'infraction, y compris les revenus de ces biens ;

⁵⁸ André SCHOELLEN, « La carte archéologique, un instrument indispensable à la gestion du patrimoine archéologique luxembourgeois », in *Bulletin de la Société Préhistorique Luxembourgeoise. Revue interrégionale de Pré- et Protohistoire (Bull. Soc. Préhist. Luxembourgeoise)*, 2003, n° 25, p. 8.

personnes et organismes concernés ne s'en servaient quasiment jamais». ⁵⁹ La vente libre de la carte ne tarda pas à faire de cette dernière un « guide pratique » pour les collectionneurs d'antiquités et les pilleurs du patrimoine.

Le résultat fut l'arrêt de l'édition des feuilles de la carte archéologique ainsi que celui de la prospection systématique du territoire national par les services archéologiques du MNHA. La leçon importante étant que l'accès à cette carte « aurait dû être limité dès le début aux seules personnes morales et physiques pouvant réellement justifier une consultation ».

Comme le rappelle André Schoellen, « l'archéologie luxembourgeoise se trouve aujourd'hui confrontée à une très forte croissance démographique et à un aménagement du territoire totalement débridé ». La multitude d'aménagements engendrés par cette poussée démographique se décline en lotissements résidentiels, parcs d'activités économiques, zones industrielles et les infrastructures corolaires – routes, équipements collectifs, conduites de fluides notamment énergétiques, etc.

Les responsables des services archéologiques semblent subir cette évolution. Leur intervention se fait désormais de manière presque habituelle « au coup par coup », sur des chantiers de construction déjà en cours. Ils sont forcés d'y effectuer, la plupart du temps dans de mauvaises conditions, des fouilles de sauvetage de sites archéologiques connus depuis longtemps.

Ils sont souvent les témoins malheureux de destructions d'autres sites archéologiques effectuées à leur insu. Ces constatations rendent nécessaire, selon les responsables des services archéologiques, l'intégration de l'archéologie aux procédures d'autorisation de l'aménagement du territoire national et plus encore le développement d'une archéologie préventive comme il en existe dans les pays voisins⁶⁰.

Une banque de données régulièrement mise à jour des sites archéologiques et des zones potentiellement riches en vestiges archéologiques devrait être mise à disposition. Qui plus est, il conviendrait que cette banque de données soit liée à un système d'information géographique (SIG)⁶¹, en d'autres termes une « carte archéologique informatisée ». Celle-ci doit servir tant la recherche scientifique que la gestion du patrimoine archéologique.

En ce sens, le service de la carte archéologique aurait logiquement dû précéder les autres services, à tout le moins celui du suivi archéologique de l'aménagement du territoire.

En définitive, le but de la carte archéologique est de savoir ce qu'il faut protéger, préserver, ou étudier avant destruction et de pouvoir fournir des informations aux autorités chargées de l'aménagement du territoire et des communes et aux aménageurs

⁵⁹ A. SCHOELLEN, *op. cit.*

⁶⁰ A. SCHOELLEN, *op. cit.*, p. 9.

⁶¹ Un système d'information géographique (SIG) est un système pour la saisie, la sauvegarde, le contrôle, la manipulation, l'intégration, l'analyse et la représentation de

- données spatiales ou géographiques ;
- données décrivant une partie de la surface de la terre avec ses installations techniques et administratives ainsi que les réalités géoscientifiques, économiques et écologiques.

Il est donc comparable à d'autres systèmes d'information, si l'on met à part le fait que le SIG traite des données spatiales. Le système d'information géographique sert à concevoir un modèle du monde réel (Marco THOLL, « Disponibilité de données de planification pertinentes au Luxembourg », in *Raumordnung in Luxemburg / Aménagement du territoire au Luxembourg*, Luxembourg, Éditions Guy Binsfeld, 2011, coll. OpenScience, p. 249).

du territoire publics et privés. Pour cela, il faut tout d'abord connaître et avoir localisé le patrimoine archéologique.

Tandis que de vastes parties du Grand-Duché de Luxembourg restent encore inexplorées, tant l'administration en charge de l'aménagement du territoire que certaines organisations représentatives des aménageurs expriment la nécessité de pouvoir recevoir rapidement des informations archéologiques. Il s'agit de garantir d'une part une coordination horizontale des services de l'État et, d'autre part, une sécurité juridique dans la planification des chantiers de construction.

Il est difficile de convaincre les luxembourgeois que leur patrimoine archéologique est en fait particulièrement riche et devrait être tant analysé que sauvegardé dit encore le rapport précité. « L'expérience de terrain a démontré qu'on pouvait espérer trouver cinq sites archéologiques par kilomètre carré ! »⁶².

La législation la plus récente concerne seulement l'organisation interne des services et les possibilités générales de recherche, conservation des objets, fouilles et publications.

Il n'y a pas de règles concernant les différentes approches des fouilles : archéologique préventive, types de sondages, fouilles de sauvegarde ou archéologie programmée. Il n'y a pas non plus de réflexion sur la question de savoir comment ces fouilles pourraient être intégrées dans un plan de développement national.

La loi n'exige pas que le CNRA ou, le cas échéant, le SSMN, soient informés pendant la phase de planification. Elle n'ordonne pas non plus que des fouilles préventives aient lieu avant le début des travaux de construction d'un bâtiment.

Cela engendre la situation suivante : les archéologues doivent travailler après la découverte d'un site archéologique sur un chantier de construction qui lui-même est arrêté de ce fait.

La conclusion en ce qui concerne l'archéologie est sans appel. La législation actuelle est incapable de sauver le patrimoine archéologique luxembourgeois de manière adéquate.

2. Le patrimoine architectural⁶³

Avant de découvrir les éléments du patrimoine architectural qui sont susceptibles d'être protégés, les critères retenus pour le choix de ces éléments et les mécanismes juridiques (techniques) qui permettent d'en assurer la protection, il convient de distinguer plusieurs organes aux prises avec la protection du patrimoine culturel immobilier.

a) Historique de la protection du patrimoine architectural

Indépendant dès la décision de 1815 du Congrès de Vienne, le Grand-Duché de Luxembourg se verra amputé d'une partie de son territoire au traité de Londres de 1839 et maintenu sous l'autorité du roi des Pays-Bas.

L'autonomie politique du pays est confirmée et le roi grand-duc Guillaume II (1840-1849) respecte ce traité et dote le Luxembourg d'institutions nationales qui garantissent

⁶² Christiane BIS-WORCH, *op. cit.*, p. 156.

⁶³ Pour plus de pertinence, il a été choisi d'intituler cette section patrimoine architectural malgré le fait que cette appellation ne soit pas reçue formellement au Grand-Duché de Luxembourg.

son indépendance. Dès 1839, plusieurs personnalités s'intéressent à l'histoire du Grand-Duché et à son patrimoine.

La « Société pour la Recherche et la Conservation des Monuments Historiques dans le Grand-Duché de Luxembourg » est créée par un arrêté royal grand-ducal de Guillaume II daté du 2 septembre 1845. Son but consiste en « la recherche et la conservation des monuments et des documents historiques concernant le Grand-Duché et le territoire de l'ancien Duché de Luxembourg » (art. 3). Son règlement précise qu'« elle recueillera les débris épars des monuments ruinés et veillera à la conservation de ceux encore debout » (art. 18) et que la Société donne son avis sur la démolition des monuments et sur les réparations à y réaliser, à la demande du conseil du gouvernement (art. 19).

Certains y décèlent les premiers débuts d'une politique de conservation au Grand-Duché de Luxembourg.

L'association évolue en Section Historique de l'Institut Grand-Ducal en 1868 et rapporte régulièrement ses travaux (« Publications de la Section Historique »).

Les membres s'investissent dans l'étude et la préservation des antiquités romaines et des monuments du Moyen Âge, délaissant quelque peu les monuments de la Renaissance et de la période baroque. L'intérêt se concentre sur les châteaux forts et les églises.

La Section constitue aussi une liste de monuments remarquables dignes de protection.

L'Église eut sa propre association pour l'art et le patrimoine qui ne dura que quelques décennies⁶⁴.

Le parlement vote en 1927 la première loi sur la conservation et la protection des monuments. Elle donna lieu à la nomination quelques années plus tard d'une commission des sites et monuments (1930)⁶⁵.

La même année, un règlement d'administration publique vient préciser l'application de la loi du 12 août 1927, sur la conservation et la protection des sites et des monuments nationaux⁶⁶ (26 avril 1930).

Après les destructions provoquées par la Seconde Guerre mondiale, la « commission de surveillance pour la restauration des édifices religieux » est créée par le gouvernement en 1945 (arrêté ministériel du 15 mars 1945 portant création d'une commission de surveillance pour la restauration des édifices religieux).⁶⁷

Cette commission subsiste encore aujourd'hui avec des attributions analogues.

En 1945 également, un arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945⁶⁸ modifiant et complétant la loi du 12 août 1927 sur la conservation des Sites et Monuments nationaux est pris.

D'une part, il conserve les mesures relatives à la protection des sites « en tant qu'elles complètent [ces mesures] la loi du 12 août 1927 ou n'y sont pas contraires ». Celles-ci restent donc en vigueur jusqu'à réglementation ultérieure.

⁶⁴ Ugo CARUGHI, *Maledetti vincoli-La tutela dell'architettura contemporanea*, Torino, 2012, page 314.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Règlement d'administration publique du 26 avril 1930 concernant l'application de la loi du 12 août 1927 sur la conservation et la protection des sites et des monuments nationaux (Mém. A, n° 19, 05 mai 1930).

⁶⁷ Art. 1^{er} : « Il est créé une commission chargée de surveiller les travaux de reconstruction, de restauration et d'aménagement intérieur de nos édifices religieux. »

Art. 2 : « Tous les projets relatifs aux travaux susdits seront soumis à la Commission qui fera ses observations et, le cas échéant, proposera des remaniements dont les exécutants auront à tenir compte. »

⁶⁸ Mém., n° 63, 27 octobre 1945.

D'autre part, les classements opérés sous l'occupation sont validés (art. 1^{er})⁶⁹. Il en a été ainsi des classements de monuments historiques, de sites et d'arbres effectués sous l'occupation.

En outre, l'arrêté précise que « jusqu'à disposition nouvelle, la décision de classement sera prononcée par le Ministre des Arts et des Sciences. En cas de contestation, le Gouvernement réuni en Conseil statuera sur le classement. »

Une loi du 20 février 1968 vient apporter des modifications à la loi du 12 août 1927 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux.

Il s'agit principalement :

- de l'introduction d'une liste des immeubles classés publiée périodiquement ;
- de l'introduction du mécanisme d'inscription à l'inventaire supplémentaire ;
- de l'introduction de dispositions concernant la publicité (essentiel de la loi) ;
- de quelques dispositions abrogatoires portant sur l'arrêté grand ducal du 8 octobre 1945.

La création d'un « Service des Monuments Historiques » au sein de l'administration des affaires culturelles interviendra en 1971 tandis qu'elle est rebaptisée en 1977 en tant que « service des sites et monuments nationaux ».

Le 18 juillet 1983 est promulguée la loi – toujours en vigueur – « concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ».

b) Un acteur principal: le Service des sites et monuments nationaux (SSMN)

1) Historique du Service des sites et monuments nationaux

La loi du 12 août 1927 a créé la protection des sites et monuments nationaux en tant que telle. Aucun service spécial n'avait été créé et aucune administration n'a été désignée par la loi du 12 août 1927, ni par les lois modificatrices (loi du 20 février 1968 entre autres) pour l'entretien et la restauration des monuments.

Après une tentative, en 1967, de création d'un service des monuments historiques par un projet de loi⁷⁰, un règlement ministériel⁷¹ du 13 mai 1971 déterminait le fonctionnement d'un tel service (des monuments historiques) dans le cadre du département des affaires culturelles.⁷²

La loi du 12 août 1927, modifiée par la loi du 20 février 1968, a été le point de départ légal d'une action coordonnée et suivie en vue de sauvegarder le patrimoine historique ainsi que les beautés naturelles du Grand-Duché de Luxembourg.

⁶⁹ « Les dispositions introduites sous l'occupation concernant la conservation des plantes (...) ainsi que les mesures relatives à la protection des sites en tant qu'elles complètent la loi du 12 août 1927 ou n'y sont pas contraires resteront en vigueur. Les classements opérés sous l'occupation sont validés. »

⁷⁰ Patrick SANAVIA, *Les instituts culturels de l'État. Inventaire et constat. Propositions pour l'avenir*, mémoire présenté dans le cadre de l'examen de fin de stage de la carrière supérieure, août 2000.

⁷¹ Règlement ministériel du 13 mai 1971 portant création d'un service des monuments historiques, Mém. A, n° 32, 29 mai 1971 (abrogé par l'article 9 de la Loi du 19 septembre 1977 portant création d'un service des sites et monuments nationaux).

⁷² Art. 2. « Le fonctionnement du service des monuments historiques est assuré par du personnel attaché au Ministère des Affaires culturelles. Ce personnel comprend deux experts qui dirigent les travaux de sauvegarde, d'entretien et de restauration des monuments historiques, en collaboration avec la Commission des sites et monuments nationaux. L'un d'eux est en outre chargé de l'organisation générale et de l'administration du service. »

En effet, cette loi a prévu le classement des immeubles et des sites en même temps qu'elle a donné aux pouvoirs publics la possibilité de combattre les excès de la publicité. La même loi a créé la commission des sites et monuments nationaux comme organe consultatif appelé à orienter et à éclairer par ses avis l'action du Gouvernement et des pouvoirs locaux en vue de la protection des sites et monuments.

Certains auteurs⁷³ ajoutent que le SSMN se vit attribuer l'entretien et la restauration d'églises et de châteaux-forts ainsi que la mise en valeur de sites archéologiques, auxquelles s'ajoutèrent, dès, 1975, la sauvegarde du patrimoine architectural rural. Cependant, cette attribution est sans doute faite implicitement ou plutôt par la pratique administrative.

Ce règlement ministériel (pris par le Ministre des Affaires culturelles) prévoyait en son article 1^{er} la création auprès du Ministère des Affaires culturelles d'un service des monuments historiques, placé sous l'autorité directe du ministre et ayant pour mission « d'assurer l'exécution des mesures de sauvegarde, d'entretien et de restauration des monuments historiques ».

Le fonctionnement du service (article 2) était assuré par du personnel attaché au même ministère et comprenait deux experts qui dirigent les travaux de sauvegarde, d'entretien et de restauration des monuments historiques, en collaboration avec la Commission des sites et monuments nationaux. L'un des deux experts était chargé en outre de l'organisation générale et de l'administration du service, ce dernier pouvant recourir temporairement à des spécialistes pour des projets déterminés.

La loi du 19 septembre 1977⁷⁴ a pour but de donner une base légale au service créé par le règlement ministériel. En cela il donne suite à un vœu itérativement exprimé par la Chambre des Députés qui, lors des débats budgétaires de 1972⁷⁵, avait réclamé la création du Service des monuments et des sites afin que l'esprit et la lettre de la loi de 1927 puissent être réalisés.⁷⁶ Outre qu'il fallait un personnel propre employé à temps plein, la nature particulière du patrimoine en cause demandait un « personnel qualifié qui puisse faire face aux problèmes nombreux et variés que ne cessent de poser la sauvegarde et la mise en valeur de notre patrimoine culturel immobilier ».⁷⁷

Les missions et l'organisation des effectifs du service au sein de l'administration des affaires culturelles sont dès lors fixées. Le service est maintenu sous l'autorité du ministre ayant les affaires culturelles dans ses attributions (article 1^{er}).

⁷³ Patrick SANAVIA, *Les instituts culturels de l'État. Inventaire et constat. Propositions pour l'avenir*, mémoire présenté dans le cadre de l'examen de fin de stage de la carrière supérieure, août 2000, reprenant en cela l'exposé des motifs du Projet de loi n° 3122 portant réorganisation des instituts culturels : « Ses attributions comprennent l'entretien et la restauration d'églises et de châteaux forts (depuis 1968), la mise en valeur de sites archéologiques et, depuis 1975, la sauvegarde du patrimoine architectural rural. »

⁷⁴ Loi du 19 septembre 1977 portant création d'un service des sites et monuments nationaux, Mém. A, n° 58, 6 octobre 1977.

⁷⁵ Doc. parl. 15411, p. 21.

⁷⁶ Projet de loi portant création d'un service des sites et monuments nationaux, n° 2080 (réf. J-1976-O-0097), 1. exposé des motifs, p. 1532 ; le projet de loi entend donner au service à instituer un champ plus vaste et des moyens d'action plus diversifiés que ceux du service des monuments historiques. Il prévoit en outre d'y affecter un personnel nommé et non seulement détaché aux emplois que le service comporte. En même temps, le projet fixe, de façon trop imprécise il est vrai, le niveau de qualification pour les deux postes de la carrière supérieure prévus à la tête du service. L'exigence de ce niveau est motivée d'une part par l'importance du patrimoine à sauvegarder et à mettre en valeur, d'autre part par l'ampleur de la formation et des connaissances requises pour faire face aux multiples obligations du service.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 1533.

Sa mission est celle « d'assurer l'étude et l'exécution des mesures et des travaux de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine culturel immobilier ».

Les attributions et les modalités de fonctionnement du service sont fixées par voie de règlement grand-ducal.

Le personnel du service est composé d'un conservateur en chef, d'un conservateur, d'un inspecteur, d'un chef de bureau, d'un chef de bureau adjoint, d'un rédacteur principal (ou rédacteur), d'un inspecteur technique, d'un chef de bureau technique, d'un adjoint, d'un technicien principal (ou technicien diplômé), d'un ou plusieurs employés et ouvriers, « selon les besoins du service et les disponibilités budgétaires ».

L'article 5 précisait en ce qui concerne les candidats aux postes de conservateur et de conservateur en chef, qu'ils doivent remplir plusieurs critères de qualité professionnelle :

- avoir accompli les études qui, à la fois, les qualifient pour la carrière supérieure de la fonction publique et les préparent à l'exercice des fonctions de conservateur ;
- avoir complété cette formation, simultanément ou non, par des études spéciales⁷⁸ ;
- avoir suivi un stage de deux années au service des sites et monuments nationaux et à un ou plusieurs services ou instituts similaires de l'étranger (sanctionné par un examen de fin de stage).

Les compétences du Service des Sites et Monuments nationaux sont par la suite précisées par le règlement grand-ducal du 17 septembre 1980 fixant les compétences dudit service⁷⁹.

Il a pour mission de prêter son concours au ministre compétent pour l'exécution des lois qui ont pour objet la conservation et la protection des sites, des ensembles architecturaux, du patrimoine historique immobilier et des monuments nationaux. Le service réalise pour ce faire les études y afférentes et constitue l'organe d'exécution pour les décisions prises (article 1^{er}).

Toujours dans ce cadre, il est spécialement chargé des tâches de (article 2) :

- travaux de secrétariat, d'administration et de documentation ;
- établissement des programmes d'action, préparation et exécution du budget consacré aux objets prévus à l'article 1^{er} ;
- établissement et exécution des plans de sauvegarde ;
- surveillance des chantiers; contrôle et réception des travaux ;
- préparation des dossiers pour la Commission des Sites et Monuments nationaux et le Conseil Supérieur des Sites et Monuments nationaux ;
- campagnes de sensibilisation de l'opinion publique en faveur de la sauvegarde du patrimoine architectural ;
- exploitation scientifique des travaux de restauration ;
- contacts avec les organisations étrangères ou internationales couvrant le domaine de compétence du Service ;
- exécution des décisions relatives à la publicité prises conformément aux dispositions du chapitre IV et des articles 16 et 17 de la loi du 12 août 1927 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux modifiée par la loi du 20 février 1968.

⁷⁸ Selon l'article 6 de la même loi, un règlement grand-ducal devait fixer les matières des études spéciales visées à l'article 5, ainsi que les conditions d'admission au stage et les modalités de l'examen de fin de stage.

⁷⁹ Règlement grand-ducal du 17 septembre 1980 fixant les compétences du Service des Sites et Monuments nationaux, Mém. A, n° 69, 16 octobre 1980, p. 1840.

Aussi, le Service devait établir et tenir à jour « un inventaire des monuments historiques ainsi que des ensembles architecturaux et des sites à protéger » et constituer un centre de documentation (article 3).

En 1983, le SSMN était considéré en tant qu'organe d'exécution et d'étude au sein de l'Administration des Affaires culturelles.⁸⁰

Moins de dix ans après, était entamée la réorganisation des instituts culturels annoncée dans la déclaration gouvernementale du 23 juillet 1984, c'est-à-dire celle du Service des sites et monuments nationaux (ainsi que des Archives nationales, de la Bibliothèque nationale, des Musées de l'État). Ce remodelage prit corps dans une loi du 28 décembre 1988 portant réorganisation des instituts culturels de l'État⁸¹. Elle a remplacé et abrogé la loi du 19 septembre 1977 qui régissait le Service des sites et monuments nationaux.

C'est la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État⁸² qui organise l'actuel SSMN.

Ce dernier fait partie des sept instituts culturels de l'État et est placé sous la tutelle du ministre de la Culture (« ayant dans ses attributions la Culture », article 2).

La loi définit en tout premier lieu son champ d'application à 7 instituts culturels de l'État dont bien entendu le Service des sites et monuments nationaux (art. 1^{er} Champ d'application). Ces instituts culturels sont sous l'autorité « du membre du gouvernement ayant dans ses attributions les Affaires culturelles » (art. 2 Autorité compétente).

La loi, après recommandation du Conseil d'État dans ce sens, établissait un tronc commun de dispositions (art. 3 Dispositions communes concernant les activités et le fonctionnement des instituts culturels). Les institutions voient s'établir les grandes lignes de base de leurs missions dans leur domaine propre.

La première est, semble-t-il, le « cœur de métier » des institutions, sans volonté de gradation cependant : elles « assurent l'étude, la conservation et l'épanouissement du patrimoine culturel ».

Cependant la suite du paragraphe démontre les facultés offertes par la loi aux instituts en :

- leurs aspects de recherche scientifique : elles peuvent être autorisées « par le ministre à assurer le fonctionnement de centres d'études et de documentation et à faire appel à des experts et chercheurs, peuvent conduire des recherches et participer à des centres de recherches publics, peuvent rechercher la collaboration d'instituts similaires au niveau international et collaborer à des projets de recherche internationaux » ;
- leurs aspects de valorisation (des résultats) : elles « peuvent publier des ouvrages scientifiques et didactiques (...) » ;
- leurs aspects pédagogiques et de communication au public : elles « assurent des activités de sensibilisation, d'éducation, de formation et de participation culturelles ».

⁸⁰ Art. 5 du Règlement grand-ducal du 14 décembre 1983 fixant la composition et le fonctionnement de la Commission des Sites et Monuments nationaux : « La Commission et ses organes exercent des fonctions purement consultatives conformément à l'article 40 de la loi du 18 juillet 1983. Celles-ci ne portent pas préjudice aux compétences du Service des Sites et Monuments nationaux, organe d'exécution et d'études au sein de l'Administration des Affaires culturelles, telles que ces compétences sont définies par l'article 2 de la loi du 19 septembre 1977 et les règlements grand-ducaux pris sur cette base. »

⁸¹ Mém. A, n° 71, 28 décembre 1988.

⁸² Mém. A, n° 120, 15 juillet 2004, p. 1798 (doc. parl. n° 5215).

Les missions générales des instituts peuvent être rangées en plusieurs catégories (art. 3 § 1^{er}) :

- les missions scientifiques : ils ont en effet pour mission générale l'étude et la conservation du patrimoine culturel ;
- les missions de valorisation et de vulgarisation : l'épanouissement (entier développement) du patrimoine culturel et les activités de sensibilisation, d'éducation et de formation.

Pour ce faire, le ministre a la faculté d'autoriser la mise en réseau des instituts pour des collaborations tant institutionnelles que programmatique, l'appel à experts et chercheurs, et la publication d'ouvrages tant scientifiques que didactiques (art. 3 § 2).

Un des constats qui résulte des consultations menées est qu'il n'y a presque pas, voire pas du tout, de communication entre les Instituts culturels de l'État eu égard au patrimoine culturel.

La faculté pour le ministre ayant dans ses attributions la culture prévue à l'article 4 § 2 de la loi de 2004 précitée, de faire se réunir en conférence les directeurs des différents instituts, semble plus que rarement activée.

Il conviendrait que ce mécanisme devienne obligatoire pour délibérer du commun du patrimoine culturel qui paraît être l'archétype du « problème commun aux différents instituts » dont parle l'article 4 § 2.

2) Organisation interne

Pour rappel, le Service des Sites et des Monuments est un institut culturel de l'État conformément à l'article 1^{er} de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État. Il est sous la tutelle du ministre ayant dans ses attributions la culture et ne dispose pas de la personnalité juridique, comme l'a rappelé à propos d'un autre institut culturel un arrêt du Tribunal Administratif du 27 octobre 2008 (n° 24069).

Le SSMN est piloté par un directeur qui a sous ses ordres le personnel de l'institut culturel. En tant que chef de ce dernier, ses missions sont de diriger, coordonner et surveiller les activités des services et sections. Ces dernières lui soumettent chaque année un rapport d'activité et un projet de programme pour l'année suivante.

Les directeurs des instituts culturels se réuniront en conférence des directeurs pour délibérer de problèmes communs aux différents instituts. Les attributions et les modalités de fonctionnement de ces conférences sont arrêtées par règlement ministériel.

Une commission de surveillance avait été instituée auprès du SSMN tel que la loi le prévoyait afin de conseiller le directeur en ce qui concerne les missions générales de son institut.⁸³ Ce dernier règlement fut abrogé par un règlement grand-ducal du 3 mars 2009.⁸⁴

La loi réserve une possibilité d'extension des instituts, ce qui est bénéfique pour leur activité et afin de s'adapter à l'extension incessante des champs d'étude.

⁸³ Règlement grand-ducal du 5 novembre 2006 instituant une commission d'accompagnement auprès du SSMN (Mém. A, n° 211, 13 décembre 2006, p. 3644).

⁸⁴ Mém. A du 18 mars 2009, n° 47, p. 623.

Il peut être créé par règlement grand-ducal des sections ou services pour chacun des instituts.

La structure du SSMN est définie par l'article 19 de la loi de 2004.

Elle se compose notamment pour la nécessité de son bon fonctionnement (art. 17) :

- d'un service administratif,
- d'un service technique,
- d'un service éducatif,
- de sections scientifiques :
 - du patrimoine ancien,
 - du patrimoine contemporain.

La loi définit à l'heure actuelle un cadre du personnel (cadre légal théoriquement commun à tous les instituts culturels)⁸⁵ qui n'existe pas en réalité (art. 20). Il s'agissait de définir les emplois et fonctions qui devaient constituer le SSMN.

Les effectifs permanents réels du SSMN se composent d'un directeur (juriste), de quatre conservateurs (deux architectes, un détenteur d'une maîtrise en conservation du patrimoine culturel, un historien), de deux employés de la carrière « S » (un architecte et un historien de l'art), d'un ingénieur-technicien, de deux rédacteurs, de deux employés de la carrière moyenne, de deux employés de la carrière inférieure et d'un ouvrier.

Des conditions de formation peuvent être trouvées dans les dispositions communes concernant le personnel de la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État (art. 27).

3) Missions

La dernière réforme des instituts culturels remontent à la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État.⁸⁶

L'article 3 prévoit que les missions générales du SSMN sont, dans son domaine propre, l'étude, la conservation et l'épanouissement du patrimoine culturel ainsi que des activités de sensibilisation, d'éducation et de formation, sans préjudice des missions spécifiques définies pour les autres instituts.

Le SSMN a également des missions spécifiques exposées à l'article 16 de la même loi.

Il semble que l'article III.b) qui dispose que les attributions des instituts culturels sont précisées et que les modalités de leur fonctionnement sont fixées par des règlements grand-ducaux à prendre sur avis du Conseil d'État, n'a pas été appliqué en ce qui concerne le SSMN.

⁸⁵ Art. 25 à 28 de la loi modifiée du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État. Il se compose – dans la carrière supérieure de l'administration – d'un directeur, de deux conservateurs, d'un architecte, – dans la carrière moyenne de l'administration – d'assistants scientifiques d'un inspecteur principal premier en rang ou un inspecteur principal ou un inspecteur (rédacteur), de chefs de bureau, de chefs de bureau adjoints, de rédacteurs principaux, de rédacteurs, – dans la carrière de l'ingénieur technicien – d'un ingénieur inspecteur principal premier en rang ou un ingénieur inspecteur principal, d'ingénieurs techniciens inspecteurs, d'ingénieurs techniciens principaux, d'ingénieurs techniciens ainsi que dans la carrière inférieure de l'administration d'expéditionnaires techniques et administratifs, d'artisans, de surveillants.

Conformément à l'article 25 de la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État, le cadre peut être complété par des stagiaires, des employés et des ouvriers suivant les besoins du service et dans les limites des crédits budgétaires.

⁸⁶ Mém. A - 120 du 15 juillet 2004, p. 1798; doc. parl. 5215.

C'est l'article 18 de la loi réorganisant les instituts culturels qui définit la mission du SSMN.

Le SSMN est chargé de :

- l'étude,
 - de la conservation,
 - de la protection,
 - de la mise en valeur
- du patrimoine architectural, y compris le patrimoine industriel.

Les missions du Service des sites et monuments nationaux sont multiples.

Il exerce d'abord certaines missions transversales concernant le patrimoine architectural.

Il étudie, conserve, protège et met en valeur le patrimoine architectural national, y compris le patrimoine industriel.

Il collabore également avec le Musée national d'histoire et d'art (actuellement le CNRA) au cas où les activités d'étude, de conservation, de protection ou de mise en valeur du patrimoine architectural national engendreraient des fouilles archéologiques.

La mission principale ne distingue pas encore entre ce qui est protégé par la loi et ce qui ne l'est pas.

Le SSMN veille à la protection et à l'entretien régulier des sites historiques dont les monuments nationaux classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire.

Le SSMN doit également coopérer avec la Commission des Sites et Monuments Nationaux.

Il dispose d'un pouvoir d'initiative au sens où il a pour mission de proposer et de surveiller la création de secteurs sauvegardés ainsi que de plans d'aménagement d'agglomérations intéressant le patrimoine architectural national.

Il possède ensuite certaines missions concernant le « devenir » d'éléments du patrimoine architectural.

Il propose en effet « de nouvelles affectations pour des immeubles désaffectés et qui présentent une grande valeur architecturale ».

Lorsqu'il s'agit d'éléments protégés, il doit surveiller l'exécution des mesures et des travaux de réparation et de restauration des sites et immeubles classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire.

Par ailleurs, il est tenu de coordonner et de surveiller les *initiatives publiques* en matière de restauration du patrimoine architectural national.

Il a aussi pour mission de conseiller et d'assister les *particuliers* et les *communes* lors de la restauration d'immeubles et de sites, si ceux-ci en font la demande.

Entre la conservation et la valorisation, il a pour mission d'assurer la gérance et l'entretien du réseau des itinéraires culturels et des relais qui en dépendent.

Le SSMN a une mission de valorisation qui consiste à « gérer des dépendances scientifiques, muséales, éducatives et techniques ».

Le SSMN a une mission de sensibilisation au sens où il doit « organiser des campagnes de sensibilisation, des expositions et des conférences sur le patrimoine architectural national ».

Enfin, le SSMN a une mission touchant aux relations internationales au sens où il doit, d'une part, entretenir des relations étroites avec le Conseil de l'Europe, l'UNESCO et le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) et, d'autre part, rédiger régulièrement des rapports sur le secteur de sauvegarde du patrimoine mondial de l'UNESCO et de consulter les experts de cette organisation internationale.

Concernant l'affichage publicitaire, le SSMN doit, d'une part, conseiller le ministre en matière de publicité pour autant que celle-ci soit sujette à son autorisation (cette mission, pour des raisons jurisprudentielle et d'habilitation législative, n'est plus réellement exercée) et, d'autre part, assurer l'exécution des lois et règlements relatifs aux enseignes publicitaires.

À ces missions, il ne faut pas oublier celles qui lui ont été confiées par la loi modifiée⁸⁷ 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.

L'article 17.3 de cette loi dispose en effet que le Fonds pour les monuments historiques (art. 17.1) est géré par le service des sites et monuments et que ce dernier a pour mission :

- premièrement, d'établir une planification pluriannuelle des dépenses du fonds ;
- deuxièmement, d'ajuster le rythme des dépenses du fonds à ses disponibilités financières ;
- troisièmement, d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets d'investissements réalisés directement par l'État dans l'intérêt des objets immobiliers et mobiliers ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg, dont il est propriétaire ;
- quatrièmement, de conseiller les maîtres d'ouvrage de projets de restauration qui ne sont pas directement effectués par l'État.

Outre la gestion dudit Fonds, les missions principales venant se greffer sont celles de maîtrise d'ouvrage sur les objets immobiliers et mobiliers dont l'État est propriétaire et présentant un intérêt culturel, ainsi que celle d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour les projets de restauration qui ne sont pas directement effectués par l'État.

La loi de 1982 (art. 17.3, *in fine*) ajoute que « Dans des cas exceptionnels, pour des raisons dûment motivées et expressément arrêtées par le Ministre de la Culture, l'État peut procéder en tant que maître d'ouvrage à la restauration, l'équipement et la mise en valeur des objets classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire dont il n'est pas propriétaire. »

La maîtrise d'ouvrage sur des objets – mobiliers et immobiliers sans doute – classés ou inscrits dont l'État n'est pas propriétaire est donc exclue en principe, possible en exception.

4) Identité graphique du SSMN

Le signe distinctif actuel du SSMN suit la distinction des édifices protégés en quatre catégories qu'il opère au sein du "patrimoine national" :

- les édifices féodaux et militaires (châteaux et fortifications) ;
- les édifices ruraux (fermes et maisons privées) ;
- les édifices religieux et funéraires (églises, chapelles, etc.) ;

⁸⁷ Dernière modification par la loi du 17 décembre 2010 (Mém. A, n° 249, 31 décembre 2010, p. 4233 ; doc. parl. 6200).

- les édifices industriels.

c) Signes distinctifs

Il s'agit de distinguer

- les signes distinctifs qui peuvent être apposés sur ou à proximité respectivement des monuments et des sites protégés ;
- les panneaux de signalisation (principalement routière).

Certaines conventions prévoient des signes distinctifs.

En ce qui concerne la Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972 (Paris), les Orientations⁸⁸ les plus récentes devant guider sa mise en œuvre consacrent tout un chapitre sur l'emblème du patrimoine mondial (VIII).

La Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé de 1954 (La Haye) ainsi que son Premier Protocole de 1954 et son Deuxième Protocole de 1999, prévoient différents régimes de protection selon le degré d'importance des biens culturels en question et une signalisation corrélative.

En premier lieu, les biens culturels sous protection générale sont visés par l'article 1^{er} (lettres *a*, *b* et *c*) de la Convention de La Haye de 1954 et « peuvent être munis d'un signe distinctif de nature à faciliter leur identification » (art. 6) ; il ne s'agit donc pas ici d'une obligation. L'article 17.2 prévoit l'usage du signe de manière isolée dans ce cas.

L'article 16.1 de la Convention de La Haye de 1954 prévoit les caractéristiques du signe distinctif de la Convention qui « consiste en un écu, pointu en bas, écartelé en sautoir de bleu-roi et de blanc (un écusson formé d'un carré bleu-roi dont un des angles s'inscrit dans la pointe de l'écusson, et d'un triangle bleu-roi au-dessus du carré, les deux délimitant un triangle blanc de chaque côté) ».

En deuxième lieu, la Convention de La Haye de 1954 prévoit un régime de « protection spéciale » pour certains types de biens culturels (art. 8 à 11 Convention de La Haye de 1954) qui n'a eu qu'une application limitée. Les États parties à la Convention de La Haye de 1954 peuvent demander à ce que soient inscrits, sous certaines conditions⁸⁹, des biens culturels considérés comme *de très haute importance* dans un « Registre international des biens culturels sous protection spéciale » tenu par le Directeur général de l'UNESCO. Il s'agit principalement de refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé, des centres monumentaux et d'autres biens culturels immeubles de très haute importance.

Les biens culturels immeubles sous protection spéciale « doivent être munis du signe distinctif défini à l'article 16 » de la Convention de La Haye (art. 10 Convention de La Haye de 1954). L'apposition du signe distinctif est une obligation dans ce cas. Ce signe doit être répété trois fois conformément à l'article 16.2 et 17 de la Convention de La Haye de 1954⁹⁰.

⁸⁸ ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE, COMITÉ INTERGOUVERNEMENTAL POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE MONDIAL, CULTUREL ET NATUREL, CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL, *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, WHC.13/01, juillet 2013, p. 75 et s.

⁸⁹ Art. 8.1 *a* et *b*. Convention de La Haye de 1954.

⁹⁰ Art. 16.2 : « Le signe est employé isolé ou répété trois fois en formation triangulaire (un signe en bas), dans les conditions prévues à l'article 17 ».

L'article 17.4 souligne le fait que « le signe distinctif ne peut être placé sur un bien culturel immeuble sans que soit apposée en même temps une autorisation dûment datée et signée par l'autorité compétente de la Haute Partie contractante ».

La signalisation n'est donc pas obligatoire pour les biens culturels sous protection générale, mais un tel signe permet, en cas de conflit armé, que le combattant identifie le caractère culturel du bien et que ce dernier bénéficie alors du régime de protection prévu à cet effet. La signalisation ne peut, en raison de sa fonction protectrice, être considérée comme une simple option pour les États⁹¹.

Un système de « protection renforcée » moins complexe que celui de « protection spéciale » a été mis en place par le deuxième Protocole de 1999. Toutefois, ce protocole ne prévoit aucune signalisation spécifique pour les biens sous ce régime. Par ailleurs, les deux régimes peuvent coexister pour un même bien, cependant en pratique, l'application de la protection renforcée sera préférée (art. 4 *b* Deuxième protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, 1999).

Il convient d'être prudent dans l'utilisation de ces emblèmes.

En Belgique, les régions – ou, le cas échéant, les communautés – ont élaboré un signe distinctif en vue d'identifier les biens qui sont protégés⁹². Ce signe reprend le signe distinctif de la Convention de La Haye de 1954 (art. 16), applicable en cas de conflit armé, en y inscrivant le nom de la Région ou de la Communauté, et la mention « monument protégé » ou « site protégé ».

Toutefois, « la fonction protectrice du signe distinctif prévu par la Convention de La Haye et apposé sur les seuls biens répondant aux critères énoncés dans ce texte, rend inapproprié l'usage que les autorités nationales, régionales ou communautaires en font pour identifier d'autres biens qui sont classés en temps de paix. »⁹³

Un tel usage abusif du signe distinctif est condamné par la Convention de La Haye (art. 17.3) : « Lors d'un conflit armé, il est interdit d'employer le signe distinctif dans des cas autres que ceux mentionnés aux paragraphes précédents du présent article ou d'employer à un usage quelconque un signe ressemblant au signe distinctif. »

L'identité des signes distinctifs prévus par les entités fédérées et celui prévu par la Convention de La Haye de 1954 ne peut qu'entraîner une confusion.

Selon la Commission interministérielle belge de droit humanitaire, cette utilisation atténuée tant la valeur du signe distinctif prévu par la Convention que la distinction fondamentale entre les biens classés en temps de paix et les biens protégés en cas de

⁹¹ COMMISSION INTERMINISTÉRIELLE DE DROIT HUMANITAIRE, *La Protection des biens culturels en Belgique, Quel(s) régime(s) juridique(s) appliquer ?*, Bruxelles, Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, septembre 2007, p. 58.

⁹² Art. 6.3.2 Décret de l'Autorité flamande relatif au patrimoine immobilier du 12 juillet 2013 ; art. 477 à 480 CWATUPE ; Arrêté du Gouvernement de la Communauté germanophone du 13 mars 1995 relatif à l'apposition d'un signe distinctif sur les monuments et sites protégés ; Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 mars 1995 relatif à l'apposition d'un signe distinctif sur les monuments et sites protégés.

⁹³ COMMISSION INTERMINISTÉRIELLE DE DROIT HUMANITAIRE, *op. cit.*, p. 58 à 60.

conflit armé. Elle ajoute qu'une réduction substantielle de la protection des biens culturels résulterait d'un emploi trop généralisé du signe prévu en cas de conflit armé.⁹⁴

Il en résulte qu'il est conseillé aux autorités concernées d'adopter un signe distinctif *sui generis* pour les biens protégés (en temps de paix). En adoptant une forme et des couleurs distinctes de celui prévu par la Convention de La Haye de 1954, l'emblème pourrait par exemple être marqué d'un symbole national et mentionner s'il s'agit d'un monument, ensemble ou site protégé. Ce signe sera le plus neutre possible et ne reprendra pas l'identité graphique d'une administration ou service de l'État (notamment celle du SSMN).

De nombreux monuments historiques sont en effet méconnus du public, il s'agit d'édifices civils ou religieux voire de sites qui n'affichent pas leur statut de protection.

Certains édifices ou ouvrages au caractère touristique affirmé sont perçus comme monuments protégés, sans parfois l'être.

Un grand nombre d'édifices sont classés sans que le public ne le sache. Un signe distinctif apposé sur les immeubles bâtis ou non bâtis ou à proximité des sites permettrait de signaler leur protection au public et faciliterait la sensibilisation de ce dernier.

Il convient néanmoins de souligner l'effort du SSMN afin d'équiper en plaques informatives différentes attractions touristiques, monuments ou sites protégés ou non au titre de la loi de 1983.

Dans le second cas, celui de la signalisation routière, l'Administration des Ponts et chaussées met en place une signalisation routière touristique indiquant les principales⁹⁵ attractions touristiques du pays⁹⁶. L'idéogramme⁹⁷ utilisé en France pour signaler les monuments historiques (inspiré du labyrinthe de la cathédrale de Reims) est dans de rares cas repris par la signalisation routière.

Il convient en matière de signalisation routière d'attirer l'attention sur la Résolution d'ensemble sur la signalisation routière du Comité des Transports intérieurs de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies datant de 2010.⁹⁸ La problématique des signaux indiquant des attractions touristiques est explicitement abordée comme suit. « Les signaux indiquant des attractions touristiques différents de

⁹⁴ La multitude de biens classés sur lesquels est apposé le signe distinctif de la Convention ferait en sorte que l'adversaire, en cas de conflit armé, ne tienne plus compte de cette signalisation, la jugeant abusive. Cela entraînerait la destruction éventuelle de monuments et sites qui répondent malgré tout, aux critères de « bien culturel ».

⁹⁵ Vallée des 7 châteaux, Mullerthal – Petite Suisse luxembourgeoise, Eisléck – Ardennes luxembourgeoises, Luxembourg-ville – Patrimoine mondial, Le bassin minier – patrimoine industriel, Mondorf-les-Bains : Station thermale – Casino et Moselle luxembourgeoise – Route du vin.

⁹⁶ ADMINISTRATION DES PONTS ET CHAUSSÉES DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, *Panneaux touristiques du Luxembourg*, [en ligne], http://www.pch.public.lu/reseau_routier/signalisation/panneaux_touristiques/index.html (page consultée le 20 novembre 2013).

⁹⁷ Cf. Arrêté modifié du 24 novembre 1967 relatif à la signalisation des routes et des autoroutes ; ASSOCIATION REMPART, *Plaque Monument historique et plaque nominative*, [en ligne], <http://www.rempart.com/n/plaque-monument-historique-et-plaque-nominative/n:120289> (page consultée le 20 novembre 2013).

⁹⁸ COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE DES NATIONS UNIES, COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS, *Résolution d'ensemble sur la signalisation routière*, New York et Genève, 2010, p. 4-5.

ceux qui figurent dans la Convention sur la signalisation routière doivent être conçus et installés conformément aux principes suivants :

- a) Les signaux indiquant des attractions touristiques ne doivent être installés que là où leur utilité est incontestable. Il convient de s'assurer que leur importance ne soit pas dévaluée et que l'attention des usagers de la route ne soit pas distraite par la présence de trop nombreux signaux ;
- b) Les usagers de la route devant donner la priorité à la réglementation et à l'information routières destinées à assurer la sécurité ou la clarté des itinéraires, les signaux indiquant des attractions touristiques ne doivent jamais être installés là où se trouvent déjà plusieurs signaux de prescription ou d'indication d'une importance particulière pour la sécurité de la circulation ;
- c) Les signaux indiquant des attractions touristiques ne doivent être installés qu'à une *distance raisonnablement proche* des lieux ou des centres que l'on souhaite indiquer ;
- d) La *couleur marron réservée aux signaux indiquant des attractions touristiques* ne doit jamais être utilisée pour d'autres signaux routiers. Il est recommandé aux pays qui utilisent d'autres couleurs pour les signaux indiquant des attractions touristiques de les remplacer progressivement par des signaux portant des symboles blancs et/ou des inscriptions sur un fond marron ou des symboles marrons et/ou des inscriptions sur un fond de couleur claire ;
- e) Les inscriptions utilisées sur les signaux indiquant des attractions touristiques doivent, dans la mesure où cela est possible et faisable, être *remplacées par des symboles ou des pictogrammes* afin que ces signaux soient plus facilement compris par les usagers de la route étrangers. »

d) La Commission des sites et des monuments (CoSiMo)

La Commission peut prendre des initiatives : la CoSiMo peut en effet demander le classement d'un immeuble (art. 2 de la loi de 1983).

La CoSiMo est une instance d'avis :

1. En matière d'immeubles :

- La CoSiMo rend un avis avant chaque proposition de classement d'un immeuble dans un délai de 3 mois à partir de la notification de la proposition de classement.
- La CoSiMo en cas de déclassement total ou partiel d'un immeuble classé est préalablement entendue en son avis

2. En matière d'objets mobiliers :

- La CoSiMo rend un avis avant chaque proposition de classement d'objet mobilier dans un délai de trois mois à partir de la notification de la proposition de classement.
- La CoSiMo en cas de déclassement total ou partiel d'un objet mobilier classé est préalablement entendue en son avis.

3. En matière de publicité et de secteurs sauvegardés :

- La CoSiMo rend des avis à propos des propositions de création de secteurs sauvegardés.
- La CoSiMo rend un avis préalable à la désignation des sites, localités ou parties de localités dans lesquels toute publicité est subordonnée à une autorisation du ministre de la Culture.

C'est principalement la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux qui règle les attributions de la CoSiMo, notamment à l'article 40 de son chapitre VII (« De la commission des Sites et Monuments nationaux »).

L'article 40 de la loi de 1983 prévoit la création de la Commission des Sites et Monuments nationaux et renvoie au règlement grand-ducal⁹⁹ pour fixer sa composition et son fonctionnement ainsi que pour déterminer les modalités de la coopération entre la Commission des Sites et Monuments nationaux et le Service des Sites et Monuments nationaux.

La CoSiMo est consultée pour toutes les mesures à prendre par le Gouvernement en exécution des dispositions de la loi de 1983 (art. 1^{er} à 39). Cependant, en cas d'urgence la CoSiMo peut ne pas être consultée.

Les mesures jugées nécessaires dans l'intérêt de la conservation, de la protection et de la mise en valeur des sites et monuments nationaux, sont proposées d'office par la CoSiMo.

La nomination des membres de la CoSiMo se fait pour une durée de 3 ans par le ministre de la Culture. C'est ce dernier ou son délégué qui préside la CoSiMo (art. 1^{er} du Règlement grand-ducal du 14 décembre 1983 fixant la composition et le fonctionnement de la Commission des Sites et Monuments nationaux)¹⁰⁰.

Au sein de la CoSiMo est institué un groupe restreint de coordination dont les membres sont nommés par le ministre de la Culture. Ce groupe s'occupe des affaires courantes ou de moindre importance et se réunit une fois par semaine.

La Commission se réunit, quant à elle, une fois par mois, sauf si le nombre des affaires exige des réunions plus rapprochées.

Plusieurs groupes de travail pourront être constitués à l'intérieur de la Commission ou du groupe restreint de coordination et dans l'intérêt de l'expédition des affaires. Ces groupes de travail touchent notamment à la matière des châteaux et châteaux forts, monuments religieux, ensembles historiques et pittoresques, vieille ville de Luxembourg, publicité (art. 3 Règlement grand-ducal du 14 décembre 1983).

Le règlement réserve la possibilité à la CoSiMo de s'adjoindre d'autres experts dans des cas particuliers.

La Commission et ses organes exercent des fonctions purement consultatives (art. 5 Règlement grand-ducal du 14 décembre 1983). Les compétences du Service des Sites et Monuments nationaux ne peuvent pas subir de préjudice.

Le règlement grand-ducal prévoit à son article 6 que « le secrétariat de la Commission est exercé par un fonctionnaire du Service des Sites et Monuments nationaux ». Ce fonctionnaire tient le registre des affaires pendantes d'une part devant le Service des Sites et Monuments nationaux et, d'autre part, auprès des organes de la Commission des Sites et Monuments nationaux.

Conformément à l'article 4 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, les avis obligatoires préalables à une décision d'inscription à l'inventaire supplémentaire doivent énoncer les considérations en fait de nature à documenter les raisons justifiant la proposition d'inscription. Il a été jugé à ce propos que le caractère non habité ou le

⁹⁹ Règlement grand-ducal du 14 décembre 1983 fixant la composition et le fonctionnement de la Commission des Sites et Monuments nationaux, Mém. A, n° 112, 24 décembre 1983, p. 2591.

¹⁰⁰ Mém. A, n° 112, 24 décembre 1983, p. 2591.

mauvais état d'une maison ne sont pas des considérations de nature à justifier à elles seules l'inscription d'un immeuble à l'inventaire supplémentaire, conformément à l'article.¹⁰¹

Tant la commission des sites et monuments que le conseil communal doivent être entendus en leurs avis dans le cadre de la procédure de classement et ces avis doivent être émis dans le délai de trois mois à partir de la notification de la proposition de classement. À défaut d'avoir produit leur avis dans le délai leur imparti, ces deux organes sont censés accepter la proposition de classement. Cependant reste en tout état de cause obligatoire la saisine tant de la commission des sites et monuments que du conseil communal. Il a été jugé¹⁰² que le manquement à cette obligation légale ne saurait être compensé par le fait que le gouvernement en conseil s'est basé sur des avis émis antérieurement dans le cadre d'une procédure de classement antérieure et annulée par la suite.

e) La connaissance préalable à la protection

1) Absence d'un inventaire à l'échelle du territoire luxembourgeois

L'analyse et l'étude du patrimoine bâti ainsi que la constitution d'une documentation sont fondamentales pour apprécier l'environnement géographique et comprendre l'évolution historique du territoire.

Il n'y a pas à l'échelle du territoire luxembourgeois d'inventaire général. Le dénombrement des biens du patrimoine culturel en général y est absent.

Il n'existe qu'un registre (recueil des biens protégés) publié sous forme de liste tous les cinq ans au Mémorial. Une liste est mise à jour et publiée de manière officielle par le SSMN. Structurée par lieux puis par type de protection, elle est disponible sur le réseau Internet sous format PDF (*portable document file*). Le format n'est guère propice à une consultation dont de l'interaction pourrait être attendue (lien vers la décision, notice historique et médias notamment photographiques).

Les inventaires qui pourraient exister doivent se ranger dans une des catégories suivantes et adopter le choix méthodique correspondant : détaillés ou sommaires, sélectifs ou exhaustifs, à fondement topographique ou thématique.¹⁰³

L'UNESCO, organisation dont le Luxembourg est membre, a rappelé à plusieurs reprises l'importance de la phase d'inventaire.

Ainsi, la Recommandation concernant la protection sur le plan national du patrimoine culturel et naturel du 16 novembre 1972¹⁰⁴ demandait que les États membres « un ou plusieurs services publics spécialisés » chargés d'assurer de manière efficace « en tout premier lieu » l'élaboration d'un inventaire de protection du patrimoine culturel et naturel et l'établissement de services de documentation appropriés (point 13). Il était également recommandé dans les mesures administratives que chaque État membre dresse « aussitôt que possible un inventaire de protection de son patrimoine culturel et

¹⁰¹ TA, 28 mars 2007 (21964).

¹⁰² TA, 30 novembre 2009 (24911).

¹⁰³ CONSEIL DE L'EUROPE, *Orientations pour l'inventaire et la documentation du patrimoine culturel*, 2^e édition, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009, p. 15-16.

¹⁰⁴ Adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, réunie à Paris, du 17 octobre au 21 novembre 1972, en sa dix-septième session.

naturel y compris des biens qui, sans être d'une importance exceptionnelle, sont inséparables du milieu au caractère duquel ils contribuent » (point 29).

La Recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine du 26 novembre 1976¹⁰⁵ prévoit de multiples « Mesures techniques, économiques et sociales ».

Parmi celles-ci, il est conseillé qu'une « liste des ensembles historiques ou traditionnels et de leur environnement à sauvegarder » soit établie au niveau national, régional ou local. Afin de permettre une allocation judicieuse des ressources limitées disponibles aux fins de sauvegarde, des priorités devraient être prévues par la liste (point 18).

De pareilles recommandations concernant l'établissement d'inventaires existent pour les biens culturels mobiliers¹⁰⁶, tant comme mesures de prévention des risques pour les musées et institutions similaires¹⁰⁷ que pour les collections privées¹⁰⁸.

Nous ne pouvons pas ne pas rappeler qu'en tant que pays membre du Conseil de l'Europe, le Luxembourg est appelé à suivre les recommandations ou à s'inspirer des résolutions émises dans le cadre des travaux du Conseil.

Or, une résolution adoptée par les Délégués des ministres le 29 mars 1966 sur les critères et méthodes pour un inventaire des sites et ensembles historiques ou artistiques¹⁰⁹ demandait déjà « l'identification et l'inventaire des biens culturels à protéger » selon les critères, méthodes, modèle de fiche et terminologie qu'elle précisait en annexe.

Une autre résolution sur l'établissement d'inventaires nationaux des monuments ensembles et sites historiques et artistiques¹¹⁰ demandait « l'identification et l'inventaire des biens culturels à protéger si possible sur la base du modèle de la fiche d'Inventaire du Patrimoine culturel européen (I.P.C.E.) (...) » ainsi que « l'application immédiate des mesures de protection adéquates dès que l'identification d'un bien culturel est faite, sans attendre l'achèvement de l'inventaire de protection ».

Par ailleurs, la déclaration d'Amsterdam (1975) adoptée par 25 pays européens dans le cadre de l'Année du Patrimoine Architectural. Cette déclaration a « accueilli

¹⁰⁵ Adoptée par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, réunie à Nairobi du 26 octobre au 30 novembre 1976 en sa dix-neuvième session.

¹⁰⁶ Recommandation pour la protection des biens culturels mobiliers du 28 novembre 1978, adoptée à la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, réunie à Paris du 24 octobre au 28 novembre 1978 en sa vingtième session.

¹⁰⁷ « 12. Les États membres devraient prendre toutes les dispositions requises pour assurer la protection appropriée des biens culturels dans les musées et institutions similaires. Ils devraient notamment: a. Encourager l'inventaire systématique et le répertoriage des biens culturels, comportant le maximum de précisions et selon des méthodes spécialement mises au point (fiches normalisées, photographies et en outre, si possible, photographies en couleurs et, le cas échéant, microfilms). Un tel inventaire est utile lorsque l'on veut déterminer un endommagement ou une dégradation des biens culturels; cette documentation permettrait de fournir les renseignements nécessaires, avec toutes les précautions voulues, aux autorités nationales et internationales chargées de la répression des vols, du trafic illicite et de l'usage des faux ; (...) »

¹⁰⁸ « Collections privées : 14. Les États membres devraient également, conformément à leur système législatif et constitutionnel, faciliter la protection des collections appartenant à des personnes physiques ou morales de droit privé en : a. Invitant les propriétaires à inventorier leurs collections, à communiquer les inventaires aux services officiels chargés de la protection du patrimoine culturel et, si la situation l'exige, à en autoriser l'accès aux conservateurs et techniciens officiels compétents aux fins d'étude et de conseil sur les mesures de sauvegarde ; (...) »

¹⁰⁹ Résolution (66) 19, adoptée par les Délégués des ministres le 29 mars 1966 portant sur les critères et méthodes pour un inventaire des sites et ensembles historiques ou artistiques.

¹¹⁰ Résolution (72) 21, adoptée par le Comité des Ministres le 30 mai 1972 lors de la 221^e réunion des Délégués des ministres, portant sur l'établissement d'inventaires nationaux des monuments ensembles et sites historiques et artistiques.

chaleureusement » la Charte européenne du patrimoine architectural promulguée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

La déclaration stipule que « la prise en compte des valeurs esthétiques et culturelles du patrimoine architectural doit conduire à fixer pour les ensembles anciens des objectifs et des règles d'aménagement particuliers ».

Elle demande de ne pas « se borner à superposer, sans les coordonner, les règles ordinaires de la planification et les règles spéciales de protection des édifices historiques ».

Un élément essentiel pour rendre possible cette intégration est l'établissement d'un « inventaire des bâtiments, des ensembles architecturaux et des sites comportant la délimitation de zones périphériques de protection ».

La déclaration ajoute qu'il « serait souhaitable que ces inventaires soient largement diffusés notamment aux autorités régionales et locales ainsi qu'aux responsables de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme afin d'attirer leur attention sur les édifices et les zones dignes d'être protégés. »

En tant qu' « élément qualitatif fondamental pour la gestion des espaces », un tel inventaire devrait procurer une base réaliste à la conservation.

La Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe prévoit en son article 2 (« identification des biens à protéger ») qu' « afin d'identifier avec précision les monuments, ensembles architecturaux et sites susceptibles d'être protégés, chaque Partie s'engage à en poursuivre l'inventaire et, en cas de menaces pesant sur les biens concernés, à établir dans les meilleurs délais une documentation appropriée. » Cette convention a seulement été signée mais non ratifiée¹¹¹ par le Grand-Duché de Luxembourg.

Le Conseil de l'Europe, encore et toujours, dans ses *Orientations pour l'inventaire et la documentation du patrimoine culturel*¹¹² signale que « l'inventaire est requis à des fins de protection, de restauration, de conservation, de planification et d'éducation ».

Le document rappelle encore que l'identification et l'inventorisation sont des opérations fondamentales pour la protection et la gestion du patrimoine bâti et que le soutien du public est essentiel au succès de cette opération.

Les orientations proposent par exemple l'adoption d'une fiche d'indexation simple afin de documenter les ensembles architecturaux.

Les *Orientations* insistent sur le fait que l'adoption de normes internationales pour la collecte et la structuration des informations va de pair avec des stratégies visant à améliorer la gestion des institutions responsables de leur élaboration.

Les normes communes sont également essentielles pour cataloguer et structurer les données relatives au patrimoine bâti ainsi que pour créer des bases de données.

Les mêmes soulignent que l'inventaire n'est jamais achevé (*work in progress*). Conséquemment doivent être développées des stratégies pour assurer sa maintenance, le tenir à jour et veiller à la clarté et à la cohérence de l'approche adoptée.

¹¹¹ Sur les 47 États membres que compte le Conseil de l'Europe, il n'y a que l'Albanie, l'Autriche, l'Islande, Monaco, Saint-Marin et le Grand-Duché de Luxembourg qui n'ont pas ratifié la convention.

¹¹² CONSEIL DE L'EUROPE, *Orientations pour l'inventaire et la documentation du patrimoine culturel*, 2^e édition, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009.

Il est pertinent de pointer le travail remarquable qu'a effectué Christina Mayer du SSMN à l'occasion de la réalisation de sa thèse de doctorat, sous la forme d'un inventaire topographique. Cet ouvrage a été publié en tant que premier tome d'un inventaire topographique de la « culture du bâti » du Grand-Duché de Luxembourg.¹¹³

L'inventoriage systématique s'est poursuivi dans le Canton de Diekirch mais fut arrêté. Les dispositions concernant l'aménagement du territoire (cf. *infra*) ont eu pour conséquence de réorienter totalement la politique d'inventaire du SSMN. C'est lors des études préparatoires aux plans d'aménagement général des communes que se font désormais les enquêtes de terrain et l'inventorisation du patrimoine culturel bâti. Ce sont les communes qui sont censées endosser la responsabilité d'un tel inventoriage, puis de la protection dans leurs documents d'urbanisme et d'aménagement. L'État ne conserve qu'un rôle d'accompagnateur en ce qu'il est exercé par l'institut culturel sous tutelle du ministère de la Culture, le Service des sites et monuments nationaux.

Il s'agit d'un changement complet d'orientation. La systématique et la cohérence d'un inventaire mené par l'État n'existent plus que dans une forme réduite, l'accompagnement des communes. La démarche descendante (*top-down*) établie au plus haut niveau de gestion des affaires publiques (l'État) n'existe plus que, en quelque sorte, de manière résiduaire. Il s'agit, à l'heure actuelle, d'une démarche qui pourrait être qualifiée d'ascendante (*bottom-up*), voire de mixte. Ce type de démarche, d'après la majorité des professionnels consultés, aboutit à un inventoriage hétéroclite et à un choix de biens susceptibles de protection dans beaucoup de cas plus partisan que scientifique. Il conduit, dans un pays aux dimensions territoriales réduites, à ne pas assurer à l'échelle du territoire de sélection harmonisée voire uniforme des biens susceptibles d'être protégés. Cela ne peut *a fortiori* déboucher que sur une protection inégale d'une commune à l'autre, au sens où cette protection, locale et par les plans d'aménagement général, dépend en définitive d'une décision politique elle aussi locale et empreinte d'opportunité.

2) Critères pour repérer les immeubles dignes de conservation

Dans son travail d'« accompagnement » des communes, le Service des sites et monuments nationaux a publié des « critères pour repérer les immeubles dignes de conservation ».

Ces critères sont adaptés du travail précité de C. Mayer ; ils n'en ont pourtant pas repris la systématique et la clarté. Le document qui formalisait ces critères – avant son remplacement par la brochure citée en *infra* – a déjà été utilisé par la jurisprudence, qui en a notamment pointé certains passages ou critères. Elle a considéré abscons certains éléments.

D'entrée de jeu, le document considérait « comme objets dignes de conservation des objets – ou fragments d'objets – dont la conservation présente un intérêt public ». Puis venait la caractérisation de cet intérêt public qui « est déterminé par l'importance pour l'histoire de l'homme, des villes et des colonies. » (*sic*).

Il semble donc que l'intérêt public doit se mesurer en fonction de l'importance de quelque chose, vraisemblablement les « objets ». Si à première vue l'explication paraît se rapprocher de la définition proposée par l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, elle s'en écarte dans sa formulation et dans son contenu.

¹¹³ Christina MAYER, *Topographie der Baukultur des Großherzogtums Luxemburg. Band 1. Kanton Echternach*, Luxembourg, Ministère de la Culture, Service des sites et monuments nationaux, 2010.

Dans la loi de 1983 c'est la conservation qui présente un intérêt public et ce, au point de vue archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel.

Il paraît donc curieux, dans l'état actuel de la législation, que la détermination de l'intérêt public renvoie seulement à « l'importance pour l'histoire de l'homme, des villes et des colonies ». Premièrement, c'est la conservation qui présente un intérêt public notamment au point de vue historique. Deuxièmement, il semble que l'intérêt public se détermine en effet par l'importance des intérêts de la collectivité sur les intérêts privés.

Les critères rappelaient qu'un immeuble peut être bâti ou non et qu'il peut être protégé en partie ou en totalité, comme l'indique déjà l'article 1^{er} de la loi de 1983.

Ils insistaient sur la dimension historique comme aspect essentiel et sur le fait que l'immeuble doit être « analysé indépendamment du goût artistique actuel ».

Cependant, un inventaire sélectif – qui présuppose une liste de critères fondés sur une connaissance et une compréhension de l'histoire de l'architecture et de l'évolution de l'urbanisme - traduit le choix d'une société à un moment donné et n'est donc pas dénué de subjectivité, « celle de l'époque ou des personnes associées à son élaboration ».¹¹⁴

Les critères donnent une définition d'ensemble qu'ils entendent comme « une multitude d'objets (au moins deux) qui, en plus de leur proximité physique, présentent au moins un autre élément commun : périodes de construction, une évolution historique, utilisation ou autres. »

Un ensemble rassemble donc plusieurs immeubles, rapprochés physiquement et dotés d'un élément commun, qui pourrait être qualifié de « critère de rattachement » de ces immeubles entre eux.

La Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe du Conseil de l'Europe prévoit une définition des ensembles architecturaux comme « groupements homogènes de constructions urbaines ou rurales remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique et suffisamment cohérents pour faire l'objet d'une délimitation topographique ». Cette définition paraît plus insister sur la cohérence et la délimitation topographique. Étaient relevés dans cette catégorie à titre d'exemple (rapport explicatif de la Convention), les compositions architecturales, les centres urbains historiques, des ensembles industriels ou des villages.

Les critères se séparaient en deux catégories : critères temporels - du domaine des choses matérielles – et critères d'espace et de temps.

Parmi la première catégorie de critères : l'authenticité, la rareté, l'importance d'un point de vue architectural ou historique. Puis ceux moins précis : les immeubles ouvrages d'un architecte notable, les immeubles caractéristiques de leur période de construction, les immeubles remarquables par leur histoire sociale politique, religieuse, militaire, technique et industrielle.

Parmi la seconde catégorie se trouvaient les critères de typicité du lieu ou du paysage, d'histoire locale et d'histoire du pays d'origine, d'histoire de colonie (*sic*), de type de bâti, de petit patrimoine ainsi que de développement ou d'évolution.

¹¹⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, *Orientations pour l'inventaire et la documentation du patrimoine culturel*, 2^e édition, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009, p. 29.

Ces critères avaient le mérite d'exister et d'expliquer en partie la démarche de classement. Cependant, plusieurs constats pouvaient être faits. Les critères n'étaient pas formulés de manière assez rigoureuse ni précise. Ils n'étaient heureusement pas contraignants sur le plan juridique. Ils ont toutefois été utilisés dans la jurisprudence pour, par exemple, contester le classement d'immeubles¹¹⁵.

Les critères auraient, semble-t-il, dû être l'objet d'une formulation beaucoup plus rigoureuse (lors d'un passage par le service juridique du ministère) afin d'éviter qu'ils ne se retournent en définitive contre l'action de l'administration. En outre, certains termes n'étaient pas adaptés aux éléments de langages présents dans la législation actuelle ou étaient des traductions plus ou moins littérales ou plus ou moins précises.

La formulation de ces critères a inespérément été revue dans le courant de l'année 2013 dans une brochure téléchargeable à partir du site Internet du SSMN, intitulée « La protection du patrimoine architectural par les plans d'aménagement généraux ».¹¹⁶ Cette brochure a, semble-t-il, été publiée conjointement par le SSMN, la Fondation de l'Architecture et de l'Ingénierie Luxembourg (FAI) et l'a.s.b.l. Luxembourg patrimoine, eu égard à la présence de leurs logotypes respectifs en première de couverture.

La brochure affirme clairement que « Les critères servant les repérages du patrimoine bâti, qui doivent être objectifs, ont été dégagés par le Service des sites et monuments nationaux » et qu'« Ils ont été entre autre publiés dans le livre intitulé *Topographie der Baukultur des Grossherzogtums Luxemburg – Kanton Echternach* ».

L'application cumulative des critères est possible et « le poids de chaque critère peut varier ».

Les critères, au nombre de 16, sont :

1. authenticité ;
2. architecture et histoire de l'art ;
3. rareté ;
4. genre ;
5. période de construction ;
6. histoire technique et industrielle ;
7. lieu de mémoire ou objet représentatif de l'histoire politique ;
8. histoire sociale ;
9. histoire militaire ;
10. œuvre d'architecte ;
11. typicité du lieu ou du paysage ;
12. histoire locale et histoire du pays d'origine ;
13. histoire de la cité ;
14. type de bâti ;
15. petit patrimoine ;
16. évolution et développement du bâti.

Chacun d'entre eux est explicité brièvement.

¹¹⁵ Voyez à ce sujet le jugement du 17 avril 2013 dans le recours formé par Moselle Real Estate S.à.r.l. c/ État du Grand-Duché de Luxembourg (arrêté du Conseil de Gouvernement en matière de sites et monuments).

¹¹⁶ *La protection du patrimoine architectural par les plans d'aménagement généraux*, s.l., s.d., 16 p., [en ligne], http://www.ssmn.public.lu/publications/Protec_PAG.pdf (page consultée le 18 novembre 2013).

Selon le même document¹¹⁷ :

« Une fois repéré, relevé et documenté dans l'étude préparatoire précédant le PAG, ce dernier doit protéger le patrimoine bâti en établissant des servitudes spéciales qui s'imposent à l'extérieur et à l'intérieur des immeubles visés. La sauvegarde de la substance bâtie sera ainsi garantie.

Bien entendu, les propriétaires pourront toujours apporter les modifications nécessaires entre autres pour assurer la conservation de l'immeuble, la fonctionnalité des lieux et une bonne performance énergétique. Ces travaux doivent être accompagnés par des hommes de l'art.

Pour des immeubles où la valeur patrimoniale est moins évidente, mais qui sont bien implantés dans le tissu villageois ou citadin, leur perte doit aller de pair avec de nouvelles constructions respectueuses des anciens volumes, hauteurs et alignements.

Le PAG, dans sa partie écrite, voire les plans d'aménagement particuliers pour les quartiers existants à mettre en œuvre par les communes (PAP quartier existant), doivent encore prévoir des règles strictes pour le voisinage, bâti ou non bâti, des immeubles à sauvegarder.

La protection d'ensembles et de fragments d'ensembles, à savoir des regroupements de plusieurs bâtiments tels que repérés, est parfaitement possible par la mise en place de secteurs protégés d'intérêt communal.

Les règles à édicter par les communes doivent assurer l'harmonie entre l'ancien et le nouveau. Elles doivent garantir un développement cohérent de nos villes et villages respectueux de leurs identités et de leur mémoire. »

Il faut souligner le mérite de l'établissement d'un catalogue de critères pour déterminer si tel ou tel immeuble, bâti ou non, remplit les conditions pour pouvoir être considéré comme digne de conservation et de protection. La formulation des critères est plus rigoureuse et leur explication est plus claire.

Néanmoins, les objectifs exprimés dans le document relèvent non de textes législatifs et réglementaires mais plutôt d'une « volonté administrative », voire de celle d'un institut culturel en particulier. Il semble que le choix de protéger tel ou tel monument revient de toute façon aux autorités communales, choix qui est en quelque sorte ratifié par le Ministère de l'Intérieur. Le SSMN vient en quelque manière donner des conseils (dont ces critères d'inventoriage), sans pour autant que les autorités communales ne doivent obligatoirement les prendre en compte. Conséquemment, il pourra exister à l'échelle du territoire luxembourgeois, même avec des critères de sélection unifiés et proposés, une disparité dans le choix et *a fortiori* dans la protection qui s'en suit qui peut s'avérer encore plus restrictive (cf. première partie, point 3 : « L'aménagement du territoire au Grand-Duché de Luxembourg »).

Il faut s'interroger sur les « servitudes spéciales qui s'imposent à l'extérieur et à l'intérieur des immeubles visés ». ¹¹⁸ Le droit français connaît aussi le Plan Local d'Urbanisme (PLU) patrimonial qui est considéré dans ce pays comme le seul dispositif patrimonial complètement décentralisé. Il permet aux communes de satisfaire leurs ambitions dans le domaine de la protection et de la mise en valeur du patrimoine.

Le juge administratif, lors de la récente affaire de l'annulation de la délibération d'approbation du PLU de la Ville de Paris¹¹⁹, s'est penché sur la protection de parties intérieures de bâtiments.

« Le vocabulaire du PLU est susceptible d'infinies variations pour caractériser les biens protégés. Mais quelles que soient les formulations retenues par le document, la protection vise nécessairement soit un élément individualisé, soit une partie d'un

¹¹⁷ « Les objectifs », p. 14.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Tribunal administratif de Paris, 2 août 2007, *Préfet de Paris*, req. n° 0700962.

élément, soit un secteur délimité par un périmètre. En revanche, elle ne peut pas concerner les parties intérieures des bâtiments en l'absence d'habilitation législative le permettant »¹²⁰. Seul un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV, cf. *infra* 2^e partie D.3.b.1) peut contenir des prescriptions applicables à ce type d'éléments (art. L313-1 III Code de l'urbanisme¹²¹).

Les dispositions du 7^o de l'article L123-1 (actuel L123-1-5) du Code de l'urbanisme prescrivent que le règlement peut « 7^o Identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les quartiers, îlots, immeubles, espaces publics, monuments, sites et secteurs à protéger, à mettre en valeur ou à requalifier pour des motifs d'ordre culturel, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection ». Il n'aurait pas, selon le Préfet de Paris, autorisé les auteurs du PLU à inclure dans la protection de certains bâtiments ou à classer comme élément protégé des caractéristiques intérieures de ces bâtiments. La Ville de Paris soutenait pour sa défense que les mentions concernant de telles caractéristiques n'ont été faites qu'à titre purement indicatif. Cependant, le juge constate que cela ne ressort pas de la liste des bâtiments protégés figurant à l'annexe VI du règlement qui est opposable à toute personne sollicitant la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Le juge administratif conclut donc que « le Préfet de Paris est fondé à demander l'annulation de la délibération litigieuse en tant qu'elle approuve la protection d'éléments intérieurs de certains bâtiments, que ceux-ci soient également classés en raison de leurs caractéristiques extérieures ou non ». ¹²²

f) Les protections

Cette section permettra de comprendre quels sont les biens qui sont susceptibles d'être protégés et selon quels critères ainsi que les mécanismes juridiques (techniques) qui permettent d'en assurer la protection.

Le texte central mis en œuvre en matière de protection des sites et monuments est la loi du 18 juillet 1983 concernant conservation et la protection des sites et des monuments nationaux.

Il n'y a pas de définition des termes « sites » et « monuments », au demeurant pas plus dans la loi actuelle que dans la précédente, celle du 12 août 1927. La loi indique seulement les catégories de biens susceptibles de faire l'objet d'une protection. Ces catégories suivent la *summa divisio* du droit civil : immeuble et meuble. La présentation suivra donc ces catégories établies et renverra à une section propre la protection du patrimoine mobilier.

¹²⁰ Pascal PLANCHET, « Fiche 3, La protection du patrimoine au titre de l'article L. 123-1-5, 7^o », in Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH), *Écriture du PLU, PLU et patrimoine*, 22 octobre 2012, p. 2.

¹²¹ Art. L313-1 III, al. 2 C. urb. : « Le plan de sauvegarde et de mise en valeur peut en outre comporter l'indication des immeubles ou parties intérieures ou extérieures d'immeubles :

- a) Dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales ;
- b) Dont la démolition ou la modification pourra être imposée par l'autorité administrative à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées. »

¹²² Le jugement en appel n'a pas annulé la décision du tribunal administratif en ce qui concerne l'annulation de la délibération d'approbation du PLU en tant qu'elle approuve la protection des éléments intérieurs de certains bâtiments (Cour administrative d'appel de Paris, 2 avril 2009, *Ville de Paris*, req. n° 07PA03868).

1) Le classement

Le classement s'applique aux immeubles, nus ou bâtis, dont la conservation présente au point de vue archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel, un intérêt public.

Il a été jugé que l'intérêt architectural est nécessairement visé par les concepts d'intérêt artistique, esthétique, voire technique tels qu'utilisés par l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1983.¹²³

Les immeubles peuvent être classés en totalité ou en partie.

La loi inclut explicitement les monuments mégalithiques et les terrains qui renferment des stations ou gisements préhistoriques.

Le classement d'immeubles peut être effectué si nécessaire afin d'isoler, dégager ou assainir un immeuble classé ou proposé pour le classement.

La loi ajoute que d'une façon générale, il est possible de classer des immeubles, nus ou bâtis, situés dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou proposé pour le classement.

Un arrêté du Gouvernement en conseil détermine les monuments auxquels s'applique cette extension et délimite le périmètre de protection propre à chaque immeuble classé. Il s'agit d'un périmètre de protection qui doit être constitué lors du classement et qui n'est pas automatique.

i. Procédure

L'initiative du classement d'un immeuble peut venir de la Commission des Sites et Monuments nationaux, d'une commune ou d'un particulier. Il ne semble pas qu'il s'agisse là d'une condition nécessaire à l'initiation d'une procédure de classement. Si la loi prévoit que « le classement d'un immeuble peut s'opérer à la demande (...) », cela ne semble pas devoir signifier qu'un classement ne peut s'opérer qu'à la demande de la Commission des Sites et Monuments nationaux, d'une commune ou d'un particulier. Une procédure de classement pourrait donc être commencée en l'absence de toute demande y afférente.

La décision de classement est prise par le Gouvernement en conseil, dans tous les cas où l'immeuble appartient à une personne morale de droit public, les intéressés et le Conseil d'État entendus en leur avis. Il doit être souligné que la loi mentionne à côté des personnes morales de droit public *sensu stricto* (État, communes, établissements publics), les établissements d'utilité publique. Ces derniers sont pourtant des personnes morales de droit privé.

À ce propos, la loi du 4 mars 1994 portant modification de la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d'utilité publique et de certaines autres dispositions législatives a modifié l'expression d'« établissements d'utilité publique » par celle de « fondation ». Par ailleurs, la loi précitée de 1928 s'intitule désormais « Loi sur les associations et les fondations sans but lucratif ».¹²⁴

La loi de 1983 ne prévoit pas de recours à l'encontre de cette décision de classement.

¹²³ Tribunal administratif (TA), 16 juillet 2003 (15170). Bien que le jugement ait été réformé par arrêt du 11 mars 2004, 16941C, ce dernier ne s'est pas prononcé sur ce point.

¹²⁴ Loi du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, telle qu'elle a été modifiée par les lois des 22 février 1984 et 4 mars 1994 – Texte coordonné du 4 mars 1994.

Il a été jugé que, si l'initiative du classement revient au ministre ayant dans ses attributions la culture en ce qu'il est compétent pour proposer un immeuble au classement comme monument national en vertu de l'article 4 alinéa 1 de la loi du 18 juillet 1983, la décision finale de classement, en cas de défaut d'accord du propriétaire, relève de la compétence du *gouvernement en conseil* aux termes de l'article 4 alinéa 6.

L'arrêté de proposition du ministre de la Culture ne constitue pas la décision finale en la matière susceptible d'un recours contentieux, mais n'est qu'un *acte préparatoire* préalable à la décision finale qui ne constitue dès lors qu'une étape dans la procédure d'élaboration de celle-ci¹²⁵.

S'agissant d'une décision administrative individuelle (acte administratif individuel), un recours en annulation est possible. Ce dernier est défini comme le recours administratif de droit commun appelé à jouer dès qu'une loi ou un règlement ne prévoit pas la mise en place d'un recours en réformation.

L'article 2 (1) de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions administratives reconnaît 5 cas d'ouverture : l'incompétence, l'excès de pouvoir, le détournement de pouvoir, la violation de la loi et la violation des formes destinées à protéger les intérêts privés.¹²⁶

Dans les autres cas, une première décision est prise par le ministre ayant dans ses attributions les affaires culturelles, en l'occurrence le ministre de la Culture.

Cette décision prend la forme d'une proposition de classement, et elle est prise sur avis de la Commission des Sites et Monuments nationaux et du Conseil communal de la commune sur le territoire de laquelle l'immeuble est situé.

Cette proposition de classement qui contient les conditions du classement est notifiée au propriétaire. Par ailleurs, le propriétaire est informé par l'acte de notification de son droit au paiement éventuel d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour lui des servitudes et obligations du classement.

La réponse du propriétaire, accompagnée le cas échéant de la demande en indemnisation, doit parvenir au ministre dans les six mois de la notification de la proposition de classement.

En cas de consentement du propriétaire sur le principe et les conditions du classement, l'immeuble est classé par arrêté du Gouvernement en conseil.

À défaut de consentement sur le principe du classement, celui-ci peut être prononcé par le Gouvernement en conseil, sauf le recours du propriétaire au tribunal administratif, statuant comme juge du fond.

À défaut d'accord du propriétaire sur l'indemnité à payer, la contestation y relative est jugée en premier ressort par le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve l'immeuble à classer. Le gouvernement peut décider de ne pas donner suite à la proposition de classement dans les conditions d'indemnisation fixées par le tribunal. Il

¹²⁵ TA, 4 avril 2011 (26908).

¹²⁶ Marc FEYERSEISEN et *alii*, *Procédure administrative contentieuse*, 2^e édition revue, complétée et mise à jour, Luxembourg, Éditions Promoculture, 2009, p. 81.

doit alors, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement, abroger l'arrêté de proposition de classement.

Il a été jugé que lorsqu'un immeuble est proposé au classement par arrêté ministériel, le propriétaire peut faire valoir son droit au paiement éventuel et non automatique d'une indemnité qui doit de surcroît être en relation avec le préjudice pouvant résulter pour ledit propriétaire des servitudes et obligations du classement. Le paiement d'une indemnité à un administré qui a vu son immeuble soumis à une procédure de classement reste purement facultatif pour le ministre¹²⁷.

Il a été jugé que la préservation de l'immeuble classé est dans les mains d'une part du ministre de la Culture et du gouvernement en conseil au niveau de la procédure de classement et d'autre part du bourgmestre, au niveau communal pour l'autorisation de construire.

Ils statuent chacun dans le cadre de leur propre sphère de compétence malgré le fait que les législations respectivement applicables n'ont pas été spécialement adaptées l'une à l'autre.

Il y va essentiellement de la préservation des immeubles classés monuments nationaux.

Si des travaux de construction sont sujets à autorisation communale, les textes à appliquer sont à entrevoir de manière convergente telles que notamment les modalités du classement.

Il a été jugé¹²⁸ tel dans le cas d'un « hangar caractéristique en bois » qui était classé par arrêté (englobé dans le classement). En outre, cet arrêté préfigurait le gabarit et le matériau de construction bois à retenir dans le projet de préservation future, du moins pour l'aspect extérieur.

À partir du jour de la notification du propriétaire par le ministre de la proposition de ce dernier de classer le bien, tous les effets du classement (articles 9 à 15) s'appliquent de plein droit à l'immeuble concerné.

Les effets cessent de s'appliquer si le propriétaire ne conteste pas et que la décision de classement n'intervient pas dans les douze mois de la notification.

Les effets restent applicables en cas de contestation du propriétaire et ce, jusqu'au moment où le Gouvernement en conseil aura pris une décision, qui doit intervenir dans un délai ne pouvant dépasser douze mois.

Le ministre fait transcrire tout arrêté qui prononce un classement au bureau des hypothèques de la situation de l'immeuble classé. Cette transcription est franche de perception au profit du Trésor.

L'expropriation d'un immeuble proposé pour le classement ou déjà classé peut être poursuivie au nom de l'État par le Gouvernement en conseil ou par les communes, conformément aux prescriptions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'expropriation peut être pratiquée afin d'acquérir les immeubles nécessaires pour isoler, dégager ou assainir un immeuble proposé pour le classement ou déjà classé.

¹²⁷ TA, 15 novembre 2010 (26393).

¹²⁸ Cour administrative (CA), 14 juillet 2011 (28102C).

Cela nécessite une déclaration d'utilité publique en vertu de la loi du 15 mars 1979. Les effets du classement s'appliquent dès le jour où le ministre notifie au propriétaire d'un immeuble qui n'est pas déjà classé, l'intention du Gouvernement d'en poursuivre l'expropriation.

La déclaration d'utilité publique doit intervenir dans les douze mois de cette notification sinon les effets cessent de s'appliquer.

Les dispositions prévoient que lorsque l'utilité publique a été déclarée, l'immeuble peut être classé sans autres formalités par arrêté du Gouvernement en conseil.

À défaut d'arrêté de classement, il demeure néanmoins provisoirement soumis à tous les effets du classement.

Si dans les trois mois de la déclaration d'utilité publique, l'administration ne poursuit pas l'obtention du jugement d'expropriation, alors la sujétion aux effets du classement cesse de plein droit.

Lors de la détermination d'un périmètre de protection, les propriétaires des immeubles qui y sont compris en tout ou en partie sont informés de l'arrêté du Gouvernement en conseil délimitant le périmètre de protection des immeubles classés.

Les propriétaires jouissent des recours offerts par la loi (article 4 de la loi de 1983).

ii. Effets

Les effets du classement suivent l'immeuble classé en quelques mains qu'il passe (article 9 de la loi de 1983). Tout arrêté qui prononce un classement est d'ailleurs transcrit, par les soins du ministre, au bureau des hypothèques compétent pour le lieu de l'immeuble classé. Quiconque aliène un immeuble est en plus tenu de faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement.

▪ Aliénation du bien classé

Toute aliénation d'un immeuble classé doit, dans les 15 jours de sa date, être notifiée au ministre de la Culture, par celui qui l'a consentie.

Tandis que les propriétaires personnes privées ne sont tenus que de cette obligation de notification *ex post*, les propriétaires personnes morales de droit public sont tenus en plus d'une obligation de notification préalable à l'aliénation. Effectivement, le ministre doit avoir été rendu capable de présenter au préalable ses observations pour qu'un immeuble classé appartenant à une personne morale de droit public (ou à un établissement d'utilité publique) puisse être aliéné. L'absence de cette formalité expose l'aliénation consentie à la nullité. Cette action en nullité peut être intentée par le ministre pendant cinq ans à compter du jour de l'aliénation.

▪ Servitudes et obligations découlant du classement

L'immeuble classé ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni changer d'affectation, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque sans l'autorisation du ministre de la Culture.

Les travaux autorisés s'exécutent sous la surveillance du SSMN.

Le ministre peut aussi décider de faire exécuter par les soins du SSMN et aux frais de l'État, les travaux de réparation ou d'entretien jugés indispensables à la conservation des monuments classés appartenant à des particuliers, et ceci avec ou sans le concours des intéressés. Les intéressés peuvent participer. Le ministre peut faire procéder à des visites de lieux périodiques par des agents désignés à ces fins afin de pouvoir constater la nécessité de ces travaux. Les particuliers en sont informés au moins quinze jours à l'avance par lettre recommandée.

Indépendamment du pouvoir qu'a le ministre de faire procéder aux frais de l'État aux travaux de réparation ou d'entretien jugés indispensables, il peut aussi mettre le propriétaire en demeure de faire procéder à de tels travaux, lorsque la conservation de l'immeuble est gravement compromise par l'inexécution de ces travaux. Il indique au propriétaire le délai dans lequel ces travaux doivent être entrepris. Une part appropriée de la dépense doit être supportée par l'État, et la mise en demeure doit préciser les taux de participation à supporter par l'État. Les contestations relatives à la participation financière de l'État et aux autres conditions et modalités d'exécution sont jugées en premier ressort par le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve l'immeuble classé.

Pour l'exécution de travaux urgents de consolidation dans les immeubles classés, le ministre, à défaut d'accord amiable avec les propriétaires, peut faire procéder à l'occupation temporaire de ces immeubles ou des immeubles voisins. La durée de cette occupation ne peut en aucun cas dépasser 6 mois. Elle est ordonnée par un arrêté du Gouvernement en conseil préalablement notifié au propriétaire. En cas de préjudice causé elle donne lieu à une indemnité, réglée à l'amiable ou, en cas de désaccord, fixée par décision rendue en dernier ressort par le juge de paix du lieu de la situation. L'indemnité doit être payée dans un bref délai (article 16, loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique).

La loi dispose que les immeubles classés, expropriés par application des dispositions de la présente loi, peuvent être cédés de gré à gré à des personnes publiques ou privées.

Un cahier des charges est annexé à l'acte de cession et les acquéreurs s'engagent à utiliser les immeubles conformément aux fins et dans les conditions y exposées.

La loi prévoit en outre que des cahiers des charges types sont approuvés par arrêté du Gouvernement en conseil après que le Conseil d'État ait été entendu.

En cas de cession à une personne privée, l'ancien propriétaire peut présenter ses observations et dispose d'un droit de préemption. Le principe et les conditions de la cession sont en l'occurrence approuvés par arrêté du Gouvernement.

Les dispositions concernant les observations du ministre préalable à l'aliénation d'immeubles classés appartenant à des communes, établissements publics ou établissement d'utilité publique restent applicables aux cessions faites à des personnes publiques.

Une enquête aux fins d'expropriation pour cause d'utilité publique ne peut comprendre un immeuble classé ou proposé pour le classement que pour autant que le ministre ait pu présenter ses observations.

Le ministre doit autoriser spécialement toute construction nouvelle qui voudrait être adossée à un immeuble classé. Cette autorisation doit intervenir dans les six mois de la demande, sinon elle est censée être agréée.

La loi dispose que nul ne peut acquérir, par voie de prescription, de droit sur un immeuble classé.

Les immeubles classés sont protégés, immunisés, des servitudes légales qui peuvent causer leur dégradation. Tout souhait d'établir par convention une servitude sur un immeuble classé doit être agréé par le ministre.

La loi prévoit certaines conséquences à la situation d'un immeuble, nu ou bâti, qui serait situé dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit à l'inventaire supplémentaire.

L'autorisation écrite et préalable du Ministre est nécessaire pour pouvoir y effectuer toute construction nouvelle, démolition, déboisement ou tout autre transformation ou modification de nature à affecter l'aspect de l'immeuble classé ou inscrit. Ceci est valable tant pour les propriétaires privés que pour les collectivités et établissements ou services publics.

iii. Déclassement

Un immeuble classé peut être déclassé totalement ou partiellement par arrêté motivé du Gouvernement en conseil, la Commission des Sites et Monuments nationaux entendue en son avis, soit d'office, soit à la demande du propriétaire.

Si le déclassement s'opère à la demande du propriétaire, la décision gouvernementale doit intervenir dans les trois mois.

Le propriétaire reçoit notification pour tout arrêté qui prononce un déclassement.

L'arrêté qui prononce un déclassement est transcrit, par les soins du ministre de la Culture, au bureau des hypothèques de la situation des biens.

Cette transcription ne donne lieu à aucune perception au profit du Trésor.

Les propriétaires intéressés jouissent d'un recours organisé en premier ressort devant le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel se trouve l'immeuble.

iv. Publication

La liste des immeubles classés est publiée tous les cinq ans au Mémorial. Il y est précisé si l'immeuble est classé pour sa valeur propre ou s'il est situé dans un périmètre de protection.

2) L'inscription à l'inventaire supplémentaire

Cette technique ne concerne que les immeubles qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent cependant un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation (art. 17, al. 1^{er} loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux).

Il s'agit donc d'un intérêt public suffisant au point de vue archéologique, historique, artistique, esthétique, etc., sans pour autant nécessiter un classement immédiat.

Les immeubles nécessaires pour isoler, dégager ou assainir un immeuble classé ou proposé pour le classement peuvent aussi être inscrits sur l'inventaire supplémentaire.

Il a été jugé¹²⁹ à propos de l'affaire de la villa romaine de Vichten que la préservation du site et l'inscription des terrains de cette dernière sur l'inventaire supplémentaire se justifient. Cette justification provient du fait qu'ils renferment les vestiges d'une valeur inestimable en raison de leur importance archéologique et historique, étant donné qu'il s'agissait d'une villa à agencement symétrique qui s'étendait sur une largeur de 90 mètres avec des murs ayant comporté des fresques colorées et en raison de la découverte exceptionnelle d'une mosaïque romaine d'une rare beauté dans un état de conservation remarquable.

Comme sa décision ne peut pas avoir pour objet de réglementer un domaine particulier, le ministre de la Culture, en prenant une décision en matière d'inscription d'immeubles sur la liste de l'inventaire supplémentaire, prend un acte administratif individuel, et non pas un acte réglementaire.¹³⁰

i. Procédure

Les modalités d'application de l'article 17 sont fixées par un règlement grand-ducal datant du 17 mars 1998.¹³¹ Son article premier précise que le ministre de la Culture « procède à l'inscription des immeubles sur l'inventaire supplémentaire ».

En principe, les avis respectivement de la Commission des sites et monuments nationaux et du conseil communal de la ou des communes où se trouve l'immeuble, sont entendus. En cas d'urgence ou s'il y a « péril en la demeure », ces avis peuvent ne pas être demandés. Ils doivent être produits dans le délai de trois mois à partir de la notification de la proposition d'inscription. Passé ce délai, la proposition est censée être agréée (art. 1^{er} règlement grand-ducal du 17 mars 1998).

L'article 17, al. 3 de la loi de 1983 dispose que l'inscription sur la liste (inventaire supplémentaire) est notifiée aux propriétaires. La notification de l'arrêté ministériel se fait par lettre recommandée (art. 1^{er} règlement grand-ducal du 17 mars 1998).

Il a été jugé¹³² que la faculté d'inscrire à l'inventaire un immeuble est susceptible de porter gravement atteinte à la situation des propriétaires de sorte que ceux-ci doivent pouvoir bénéficier de la possibilité d'intervenir dans l'élaboration de cette décision en toute connaissance de cause.

Il a également été jugé que comme l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 ne comporte pas de dispositions spécifiques concernant l'information et la participation des propriétaires concernés dans le cadre d'une procédure d'inscription à l'inventaire supplémentaire, les dispositions du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'État et des communes, et spécialement l'article 9, doivent trouver application conformément au vœu de l'article 4 de la loi du 1^{er} décembre 1978 réglant la procédure administrative non contentieuse.¹³³

¹²⁹ TA, 3 avril 2003 (14634).

¹³⁰ TA, 16 juillet 2003 (15170), ce jugement a été réformé par arrêt du 11 mars 2004, 16941C, toutefois ce dernier ne s'est pas prononcé sur ce point.

¹³¹ Règlement grand-ducal du 17 mars 1998 fixant les modalités d'application de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, Mém. A, n° 28, 10 avril 1998, p. 429.

¹³² CA, 11 mars 2004 (16941C) ; TA, 28 mars 2007 (21661 et 21672).

¹³³ TA, 28 mars 2007 (21661 et 21672).

Une affaire a montré que le ministre ne peut pas s'abstenir de communiquer les particularités du complexe immobilier en cause qui seraient de nature à justifier l'inscription à l'inventaire supplémentaire des sites et monuments nationaux.

Il a été jugé que cette situation avait mis l'administré dans l'impossibilité de lui soumettre en connaissance de cause ses observations sur le bien-fondé d'une éventuelle décision d'inscription à l'inventaire supplémentaire. Cette situation était contraire à la finalité poursuivie par l'article 9, l'administré n'a pas pu valablement participer à l'élaboration de l'arrêté ministériel en cause. Ce vice de la procédure touche aux formalités destinées à protéger les intérêts privés et doit partant entraîner l'annulation de l'arrêté critiqué.¹³⁴

ii. Effets

Lorsque l'inscription est notifiée aux propriétaires, cela entraîne pour eux l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit sans avoir, trente jours auparavant, informé par écrit le ministre de la Culture de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent d'effectuer.

La réponse du ministre de la Culture est notifiée dans un délai de trente jours qui débute lors du dépôt de la demande. Le propriétaire peut être informé par le ministre de l'intention de ce dernier d'engager la procédure de classement. Cette procédure doit alors intervenir dans les trois mois à dater du dépôt de la demande. Si ce délai est passé, la demande est censée être agréée.

Si les propriétaires ont l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit, en revanche, aucune obligation d'entretien particulière n'incombe à ces mêmes propriétaires.

Cependant, lorsque des travaux d'entretien ou de réparation nécessaires pour la conservation de l'immeuble sont effectués, le ministre peut subventionner ces travaux, lesquels doivent être nécessités par la conservation d'immeubles ou partie d'immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux.

Les travaux s'exécutent sous la surveillance du Service des Sites et Monuments nationaux.

La fonction de l'inscription d'un immeuble à l'inventaire supplémentaire est de placer cet immeuble « dans le champ de vision »¹³⁵ du ministre de la Culture. Ce dernier peut alors procéder au classement en cas de nécessité.

Contrairement à ce qui est prévu dans la procédure de classement, la loi ne prévoit pas de recours en réformation contre une décision d'inscription à l'inventaire supplémentaire. Le propriétaire aura donc recours au seul recours en annulation. Le paiement d'une indemnité n'est pas non plus prévu par la loi.

iii. Publication

L'inventaire supplémentaire est publié au Mémorial tous les cinq ans dans les mêmes formes que pour la publication du classement.

¹³⁴ TA, 28 mars 2007 (21661 et 21672).

¹³⁵ Marc ELVINGER, « Droit public interne : rapport luxembourgeois », in ASSOCIATION HENRI CAPITANT, La protection des biens culturels (journées polonaises). Travaux De L'Association Henri Capitant des Amis de la culture juridique française, Paris, Economica, 1991, p. 453.

3) Analyse et dispositions communes au classement et à l'inscription à l'inventaire supplémentaire

i. Contentieux

Le recours en réformation n'est recevable que s'il a été prévu par la loi.¹³⁶ Même s'il ne s'agit pas du recours de droit commun, il peut être exercé par les tiers à condition que ceux-ci justifient d'un intérêt à agir.¹³⁷

Un recours en réformation peut être utilisé dans le domaine du contentieux des sites et monuments (droit administratif des biens). Il agit alors à l'encontre des décisions portant sur le classement en tant que monument national dans le cadre de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux. Il est visé d'une part à l'articles 4 alinéa 6 pour les biens immobiliers¹³⁸, étant précisé que l'inscription à l'inventaire supplémentaire ne fait l'objet que d'un simple recours en annulation, et, d'autre part, à l'article 21 alinéa 6 pour les biens mobiliers.

A contrario, aucune disposition légale ne prévoit un recours en réformation contre les décisions prises en matière d'inscription d'un immeuble à l'inventaire supplémentaire.¹³⁹ C'est le tribunal administratif qui est compétent pour connaître en tant que juge du fond des recours dirigés contre les arrêtés de classement des immeubles, nus ou bâtis, au titre de monuments nationaux¹⁴⁰.

ii. Formulation et acte de classement ou d'inscription à l'inventaire supplémentaire

▪ La formulation des actes

L'acte d'inscription ou de classement proprement dit se déroule comme suit.

« Art. 1^{er} Est inscrit à l'inventaire supplémentaire, conformément aux dispositions de l'art..., en raison de son intérêt historique architectural et esthétique, l'immeuble ..., inscrit au cadastre de la commune de ..., section ..., sous le numéro ..., appartenant à ... »

« Art. 2 L'intérêt [historique, architectural et esthétique] est motivé comme suit : [Historique et particularités du bien en fonction des intérêts susmentionnés]

« Art. 3 La présente décision est susceptible d'un recours en annulation devant le Tribunal administratif de et à Luxembourg. Ce recours doit être intenté par ministère d'avocat dans les trois mois de la notification du présent arrêté au moyen d'une requête à déposer au secrétariat du Tribunal administratif. »

« Art. 4 Le présent arrêté est notifié au propriétaire concerné et à la [commune ou ville], pour information et gouverne. »

¹³⁶ Ce principe résulte du texte même de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, et a été repris par la jurisprudence des actuelles juridictions administratives dès leur mise en place : arrêt « Orsini c/ Ministre des Transports » n° 10082C du 16 octobre 1997 de la Cour administrative (Marc FEYEREISEN, Jérôme GUILLOT, Sabrina SALVADOR, *Procédure administrative contentieuse*, 2^e édition revue, complétée et mise à jour, Luxembourg, Éditions Promoculture, 2009, p. 95).

¹³⁷ Jugement « Beck c/ Ministre de l'Aménagement du territoire » n° 10190 et 10352 du 26 janvier 1998 du tribunal administratif (FEYEREISEN ET ALII, *op. cit.*, p.95).

¹³⁸ FEYEREISEN signale le jugement n° 14634 du 3 avril 2003 du tribunal administratif comme application jurisprudentielle.

¹³⁹ TA, 28 décembre 2000 (10791) ; TA, 3 avril 2003 (14634).

¹⁴⁰ TA, 3 avril 2003 (14634).

Un acte de classement mobilier – arrêté du Gouvernement en conseil – comporte un visa de :

- la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux ;
- l'avis de la Commission des sites et des monuments nationaux y relatif ;
- l'avis du Conseil communal de la Commune y relatif ;
- de l'arrêté ministériel proposant le classement de l'objet mobilier, appartenant aux propriétaires détaillés ;
- des observations des propriétaires.

Il arrête, dans un premier article qu'« est classé, au sens de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, l'objet mobilier. Dans un deuxième article, il dispose que « La présente décision est susceptible d'un recours en annulation devant le Tribunal administratif de et à Luxembourg. Ce recours doit être intenté par ministère d'avocat dans les trois mois de la notification du présent arrêté au moyen d'une requête à déposer au secrétariat du Tribunal administratif ». Son troisième article indique que « le présent arrêté est transmis [au ministre de la Culture] aux fins d'exécution. Copie en est notifiée aux propriétaires pré-qualifiés et à la commune [précitée] pour information.

Par exemple, le classement de deux anciennes locomotives minières LME-2T10-G2 et LME-2C13-KII propriétés de l'État « acquises par l'État dans l'intérêt de l'aménagement du parc industriel et ferroviaire à Fond de Gras et du site des anciennes minières du Doihl à Rodange » (arrêté de classement, daté du 29 mars 1989, réf. JG/SB, Dossier Pétange-Rodange).¹⁴¹ Le classement comprenait donc :

- des immeubles :
 - salle des compresseurs et de haute tension (avec installations fixes),
 - concasseur,
 - vestiaires,
 - funiculaire,
- du mobilier technique :
 - 2 locomotives minières.

▪ *Quelques problèmes*

La jurisprudence montre à plusieurs reprises un problème de formulation des actes. La formulation adéquate respectivement des propositions de classement et des arrêtés de classement semble devoir être :

1. « ...propose au classement comme monument national, l'immeuble sis [adresse] inscrit au cadastre de la commune de [cadastre] appartenant à [nom / raison sociale], dont la conservation présente au point de vue [choix du critère : archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique et/ou industriel], un intérêt public. »
2. « Est classé monument national, l'immeuble sis [adresse] inscrit au cadastre de la commune de [cadastre] appartenant à [nom / raison sociale], dont la conservation présente au point de vue [choix du critère: archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique et/ou industriel], un intérêt public. »

¹⁴¹ Courrier de J.-C. SCHUMACHER (resp. Patrimoine industriel) au Ministère des Affaires Culturelles a/m Monsieur GROTZ daté du 3 février 1989, demandant, suite à une entrevue avec R. KRIEPS, d'inscrire à l'inventaire supplémentaire : l'ancien site des minières du Doihl à Rodange pour lequel l'État est devenu propriétaire.

Cela éviterait, semble-t-il, des contestations et litiges ultérieurs qui soulèvent systématiquement les mêmes points dont l'absence de mention de l'intérêt public : en effet la formulation actuelle et qu'il conviendrait sans doute d'éviter est : « propose au classement comme monument national en raison de son intérêt historique, architectural et esthétique, l'immeuble sis ... », tandis que les arrêtés de classement ne mentionnent même pas l'intérêt public et le ou les critères justifiant la conservation.

Par ailleurs, une partie du contentieux provient du fait du soi-disant « copier/coller » de l'avis de la CoSiMo vers la proposition de classement et l'acte de classement lui-même.

Cet avis, est préparé par un ou plusieurs agents du SSMN. Il semble à nouveau que pour éviter des problèmes ultérieurs le raisonnement juridique qui devrait prévaloir doit être structuré comme suit:

- 1° La majeure qui indique la règle de droit applicable. Elle est énoncée de manière générale et abstraite et se réfère à la loi de 1983, art. 1^{er} : par exemple « Vu, conformément à l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa de la Loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux (Mém. A - 62 du 10 août 1983, p. 1390; doc. parl. 2191), que "les immeubles, nus ou bâtis, dont la conservation présente au point de vue archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel, un intérêt public, sont classés comme monuments nationaux en totalité ou en partie par les soins du Gouvernement, selon les distinctions établies par les articles ci-après." » et que « (quelques mots sur la politique générale de conservation du patrimoine architectural au Grand-Duché de Luxembourg) ».
- 2° La « mineure » qui indique quels sont les faits, en les qualifiant juridiquement. Il s'agit ici de « traduire » en termes juridiques une situation : par exemple « Que (histoire de l'immeuble, style, fonction, etc.) et qu'il résulte que la conservation de l'immeuble présente au point de vue (choix du critère : archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique et industriel), un intérêt public. »
- 3° La « conclusion » qui aboutit à la solution juridique résultant de l'application de la règle de droit (majeure) aux faits (mineure) : par exemple « Est classé monument national, l'immeuble sis [adresse] inscrit au cadastre de la commune de [cadastre] appartenant à [nom / raison sociale], car sa conservation présente au point de vue [choix du critère : archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique et/ou industriel], un intérêt public ».

4) Les secteurs sauvegardés

Les secteurs sauvegardés sont une des techniques de protection globale de biens culturels. Elle ne concerne toutefois que le patrimoine culturel immobilier.

Aux termes de l'article 34 de la loi de 1983, des secteurs dits « secteurs sauvegardés » peuvent être créés et délimités par arrêté grand-ducal, à prendre sur avis du Conseil d'État, lorsque ces secteurs présentent un caractère archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles.

L'initiative de la création de ces secteurs revient soit au ministre de la culture, soit aux communes intéressées.

Dans le premier cas les conseils communaux des communes intéressées et la Commission des Sites et Monuments nationaux rendent leur avis préalable. Dans le

second cas le ministre de l'Intérieur et la Commission des Sites et Monuments nationaux sont entendus en leurs avis.

Pour chaque secteur sauvegardé est établi, par arrêté grand-ducal, un plan permanent de sauvegarde et de mise en valeur. Un règlement grand-ducal aurait dû définir les modalités de la publication du plan de sauvegarde et de mise en valeur.

Tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles situés dans un secteur délimité secteur sauvegardé est soumis à une autorisation préalable du ministre, ce dès publication de l'arrêté grand-ducal délimitant un secteur sauvegardé. Cette autorisation ne peut être délivrée que si les travaux sont compatibles avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur. L'autorisation énonce les prescriptions auxquelles le propriétaire doit se conformer.

Pendant la période comprise entre la délimitation du secteur sauvegardé et la publication du plan de sauvegarde et de mise en valeur, les travaux ayant pour effet de modifier l'état des immeubles peuvent être provisoirement interdits pour une durée de deux ans au plus.

Si une autorisation spéciale est délivrée aux propriétaires, peuvent être réalisés dans les secteurs sauvegardés des opérations de conservation, de restauration et de mise en valeur ainsi que des travaux de restauration immobilière comportant des travaux de remise en état, d'assainissement, de modernisation ou de démolition ayant pour conséquence l'amélioration des conditions d'habitabilité d'un ensemble d'immeubles. La loi prévoit que ces opérations peuvent être décidées et exécutées à l'initiative d'un ou de plusieurs propriétaires, groupés ou non.

À nouveau, un règlement grand-ducal aurait dû définir tant les conditions auxquelles se font ces opérations que les modalités de l'autorisation spéciale.

Un règlement grand-ducal aurait également dû prévoir comment le ou les propriétaires en question pouvaient céder de gré à gré les immeubles après leur restauration.

L'idée sous-jacente à cette disposition légale était de permettre à des organismes à constituer d'acquérir des immeubles, situés dans les secteurs sauvegardés, de les rénover selon les règles de l'art et de les céder ensuite (doc. parl. 2191, commentaire des articles, page 6), alors qu'une des raisons pour lesquelles les maisons anciennes sont désertées réside dans l'inconfort de ces habitations.

En l'absence de tels règlements grand-ducaux d'exécution, les dispositions sur les secteurs protégés n'ont pas été mises en œuvre et appliquées.

La constitution par la loi du Fonds de rénovation de la Vieille ville est une illustration du contournement du problème en ce qu'elle a permis, et permet toujours, la rénovation d'un secteur précis.

g) L'affichage publicitaire

1) Situation légale actuelle

La loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux prévoit un chapitre consacré à la publicité (*chapitre VI*, art. 37 à 39).

Le premier article de ce chapitre définit la publicité comme « tout dispositif optique établi en vue de la publicité, quels que soient l'objet de la publicité et l'emplacement du dispositif, à l'exception de la publicité produisant son effet exclusivement vers l'intérieur des immeubles » (art. 37 de la loi de 1983).

Les articles 38 et 39 disposent que :

- « Toute publicité, qui n'est pas conforme aux critères à définir par règlement grand-ducal, est interdite » ;
- « Toute publicité installée en violation de la loi doit être enlevée et les lieux doivent être rétablis dans leur état antérieur » ;
- « Un règlement grand-ducal désigne, sur avis de la Commission des Sites et Monuments nationaux, les sites, les localités ou les parties de localités dans lesquels toute publicité est subordonnée à une autorisation du Ministre. »

Un règlement grand-ducal est venu porter application des articles précités de la loi de 1983 : le règlement grand-ducal du 4 juin 1984 relatif à la publicité visée aux articles 37 et suivants de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux¹⁴².

La situation au Grand-Duché de Luxembourg a été fort bien résumée dans plusieurs notes internes au ministère de la Culture¹⁴³ dont une a établi un récapitulatif de l'évolution de la législation nationale en matière de publicités (depuis 1927).

Il apparaît à la lecture d'une de ces notes que, dans la loi de 1983, toutes les dispositions sur lesquelles le Conseil d'État avait insisté lors de son avis sur le projet de loi n° 1154¹⁴⁴ qui a modifié les dispositions concernant la publicité au sein de la loi de 1927, ont été enlevées afin d'alléger le texte de loi et pour être intégrées dans le Règlement grand-ducal. Ces dispositions de l'avis du Conseil d'État visaient à rester en conformité avec la Constitution, plus spécialement quant à la restriction de la liberté de commerce et d'industrie qui est une matière réservée à la loi.

Cet « allègement du texte » et le renvoi au règlement grand-ducal corrélatif ont eu plusieurs conséquences. Le volet rendant possible l'obtention de dérogations ministérielles n'a plus du tout été repris dans le texte de loi, mais seulement intégré dans le règlement grand-ducal. Cet oubli constitue la cause principale de la problématique actuelle, dans la mesure où la jurisprudence est unanime lorsqu'il s'agit de dire que le ministre de la Culture n'est pas compétent ni pour autoriser une publicité contraire aux critères prévus par le règlement grand-ducal, ni pour refuser une telle publicité.

La note remarque que « les critères actuellement prévus dans le texte datent des années 1930 et ne sont pas toujours adaptés à la réalité du terrain »¹⁴⁵ et constate que les publicités et enseignes respectant totalement les normes techniques imposées sont rares.

¹⁴² Mém. A, n° 59, 22 juin 1984, p. 982.

¹⁴³ Anne Élisabeth HOFFMANN, *Préparation à la première réunion du groupe de travail ad hoc « Publicités »*, 27 janvier 2012 ; pour le résultat de cette réunion et les développements ultérieurs, voir Anne Élisabeth HOFFMANN, *Note à Madame la Ministre [de la Culture] concernant la réglementation en matière de publicités*, 3 février 2012.

¹⁴⁴ Projet de loi modifiant les articles 2, 16 et 17 de la loi du 12 août 1927, concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, n° 1154.

¹⁴⁵ Voyez en ce sens la note du directeur du Service des sites et monuments nationaux concernant la publicité lumineuse sous forme d' « écrans vidéo de grand format, souvent installés sur des remorques mobiles ».

La situation légale actuelle consiste donc en :

- une interdiction de toute publicité qui n'est pas conforme aux critères fixés dans le Règlement grand-ducal du Règlement grand-ducal du 4 juin 1984 relatif à la publicité visée aux articles 37 et suivants de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux¹⁴⁶ ;
- une absence de possibilité de dérogation à cette interdiction ;
- une autorisation requise pour toute publicité à installer dans des sites, localités ou parties de localités fixés dans le Règlement grand-ducal du 4 juin 1984 (et dont la sélection s'est faite en tenant compte de leur caractère rural bien conservé et/ou de la présence d'un monument classé)¹⁴⁷ ;
- une absence de critères pour délivrer cette autorisation (le critère de l'intérêt de la beauté ou de la conservation des édifices, monuments, sites et paysages n'a plus été repris malgré la proposition du Conseil d'État en ce sens).

2) Propositions du groupe de travail

Un groupe de travail *ad hoc* composé de représentants du SSMN et du ministère de la Culture a abouti aux propositions suivantes après sa réunion en date du 27 janvier 2012.

Premièrement, la réglementation générale en matière de publicité extérieure devrait être prescrite en collaboration avec – voire par – d'autres ministères. Certains ministères sont en effet directement concernés par

- l'aménagement du territoire luxembourgeois qu'il soit national ou communal ;
- l'environnement humain ;
- l'exercice de la police de la voirie de l'État¹⁴⁸ ;
- la liberté de commerce et la concurrence¹⁴⁹.

Deuxièmement, le groupe a conclu qu'une adaptation de la base légale des conditions et critères de publicité est urgente.

À la suite de cela, le groupe a recommandé de collaborer avec les autres ministères concernés afin :

- soit de développer un nouveau texte de loi sur les publicités ;
- soit d'amender la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain dans la mesure où cette dernière contient déjà quelques dispositions en matière de publicités¹⁵⁰.

¹⁴⁶ Mém. A, n° 59, 22 juin 1984, p. 982. Il s'agit des critères correspondant au type de publicités pour lesquelles il ne peut y avoir, en principe, de limitation ou d'interdiction, introduite par la loi du 20 février 1968 portant modification de la loi du 12 août 1927 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, ainsi qu'aux interdictions de publicité édictées par le Règlement grand-ducal du 20 mars 1968 concernant la publicité, mais ne couvrant absolument pas toutes les formes de publicités qui peuvent se présenter.

¹⁴⁷ Lettre de Pierre Werner au Président du Conseil d'État du 13 avril 1984, cf. note interne du 27 janvier 2012.

¹⁴⁸ Art. 3, al. 1^{er} de la loi du 21 décembre 2009 sur le régime des permissions de voirie (Mém. A, 2009, p. 5465) : « Quiconque voudra (...) mettre en place des panneaux ou enseignes publicitaires (...) ne pourra le faire que sous le couvert d'une permission de voirie. »

¹⁴⁹ Art. 11, 6° de la Constitution : « La liberté du commerce et de l'industrie (...) sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. »

Il s'agirait selon le groupe *ad hoc* :

- d'introduire un corps de règles minimales en matière de publicités à respecter au niveau national, avec possibilité de prévoir des règles plus strictes au niveau communal (dans le PAG ou le règlement des bâtisses) en fonction des particularités propres à chaque commune ;
- de prévoir l'obligation pour la commune de demander un avis conforme du ministre de la Culture avant de délivrer une autorisation pour une enseigne ou une publicité à apposer dans un secteur délimité comme « secteur protégé d'intérêt communal » dans le PAG de la commune respective (respectivement, et pour les communes qui ne se sont pas encore dotées d'un nouveau PAG sur base de la loi modifiée de 2004, dans tout secteur autrement désigné comme secteur sensible dans le PAG ou le règlement des bâtisses de la commune respective).

La composition du groupe de travail élargi qui était proposée se lisait comme suit :

- représentants du MDDI (Département de l'Aménagement du territoire, Administration des Ponts et Chaussées, Administration de l'environnement) ;
- du Ministère de l'Intérieur (Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain et Syvicol) ;
- du Ministère de l'Économie ;
- du Ministère des Classes moyennes ;

Selon le groupe *ad hoc*, ce groupe devrait être mis en place, le cas échéant, de manière plus formelle, par le biais du Conseil de Gouvernement.

3) Renvoi

La deuxième partie de cette étude présente, pour un ensemble d'États ou de régions, certains aspects de leur régime général concernant l'affichage publicitaire extérieur ainsi que leur régime d'affichage publicitaire sur les monuments ou dans les sites protégés (2^e partie, point 5, lettre E).

3. Le patrimoine mobilier

a) Les protections

1) *Procédure*

La procédure du classement des objets mobiliers appartenant à des particuliers est calquée sur la procédure de classement des immeubles.

¹⁵⁰ Loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mém. A, n° 141, 4 août 2004, p. 1992; doc. parl. 4486), Titre 5 « Le règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites », art. 39 « contenu » : « (...) En ce qui concerne le domaine public et ses abords, le règlement contient au moins des prescriptions relatives au dimensionnement et à l'aménagement des voies publiques, aux espaces réservés à la mobilité douce et aux emplacements de stationnement, de même que des prescriptions concernant les accès et abords de voirie, les enseignes et publicité et les saillies dans le domaine public.

En ce qui concerne les sites et les abords des bâtiments, il contient au moins des prescriptions relatives à l'aménagement et l'équipement des terrains à bâtir, aux distances entre ouvertures et limite séparative, aux travaux de déblaiement et de remblayage, à l'environnement humain, aux clôtures en bordure des limites séparatives, au stationnement et aux enseignes et publicités. (...) »

Ainsi, « Les objets mobiliers, soit meubles proprement dits, soit immeubles par destination, dont la conservation présente, au point de vue archéologique, historique, artistique, esthétique, scientifique, technique ou industriel, un intérêt public, peuvent être classés par arrêté du Ministre. »

La loi se révèle protectrice à l'égard des immeubles par destination classés qui redeviendraient des meubles proprement dits, cela dans la mesure où elle insiste sur le fait que les effets du classement subsistent à leur égard.

Seul le régime d'indemnisation rend la procédure particulière car s'ajoute à l'indemnisation suite au classement prévue à l'article 21, alinéa 3, un éventuel paiement d'une indemnité par le Gouvernement en conseil qui représenterait le préjudice résultant de l'interdiction d'exporter hors du Luxembourg un objet mobilier classé (art. 26, al. 2).

Pour les objets mobiliers appartenant aux personnes morales de droit public et aux établissements d'utilité publique, le classement est opéré par arrêté du ministre de la Culture. La décision est notifiée aux intéressés. Le classement est définitif si la personne publique propriétaire n'a pas effectué de réclamation dans le délai de six mois à dater de la notification qui a été faite.

En cas de réclamation, il est statué par arrêté du Gouvernement en conseil. La loi ne prévoit pas de recours au fond devant le Conseil d'État. Comme il s'agit toutefois d'une décision administrative individuelle, elle peut faire l'objet d'un recours en annulation, qui est le recours contentieux de droit commun qui s'applique même en l'absence de tout texte formel.

Les objets mobiliers appartenant à toute autre personne, peuvent être proposés au classement par arrêté du ministre. En l'occurrence, les avis de la Commission des Sites et Monuments nationaux et du conseil communal de la commune sur le territoire de laquelle l'objet mobilier se trouve, doivent être pris.

Si ces avis ne sont pas produits dans un délai de trois mois à partir de la notification de la proposition de classement, cette dernière est censée être agréée.

Les conditions du classement sont déterminées par l'arrêté.

La proposition de classement est notifiée au propriétaire, l'acte de notification énumérant les conditions du classement et informant le propriétaire de son droit au paiement éventuel d'une indemnité représentative du préjudice pouvant résulter pour lui des servitudes et obligations du classement.

La réponse du propriétaire, accompagnée, le cas échéant, de la demande en indemnisation, doit parvenir au ministre de la Culture dans les six mois à dater de la notification de l'arrêté proposant le classement.

En cas de consentement du propriétaire sur le principe et les conditions de classement, l'objet mobilier est classé par arrêté du Gouvernement en conseil.

À défaut de consentement du propriétaire sur le principe du classement, celui-ci peut être prononcé par le Gouvernement en conseil, le propriétaire jouissant d'un droit de recours au tribunal administratif statuant comme juge du fond.

À défaut d'accord du propriétaire sur l'indemnité à payer, la contestation y relative est jugée en premier ressort par le tribunal d'arrondissement dans le ressort duquel le propriétaire est domicilié si celui-ci habite le Grand-Duché et par celui de Luxembourg s'il a son domicile à l'étranger.

Le Gouvernement peut ne pas donner suite à la proposition de classement dans les conditions d'indemnisation ainsi fixées. Il doit alors, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement, abroger l'arrêté de classement.

2) Effets

Les meubles classés appartenant à l'État sont inaliénables.

Les meubles classés appartenant aux autres personnes morales de droit public (et aux « établissements d'utilité publique ») ne peuvent être aliénés qu'avec l'autorisation du ministre de la Culture. De plus la propriété n'en peut être transférée qu'à l'État, une autre personne morale de droit public, ou un établissement public.

Les aliénations effectuées en violation de ces prescriptions légales sont nulles. Les objets ainsi aliénés peuvent aussi faire l'objet d'une action en revendication. Tant l'action en nullité que l'action en revendication peuvent être exercées à toute époque tant par le ministre que par le propriétaire originaire.

L'acquéreur ou le sous-acquéreur de bonne foi entre les mains duquel l'objet est revendiqué, a droit au remboursement de son prix d'acquisition. Si l'action est exercée par le ministre, celui-ci a un recours contre le vendeur originaire pour le montant intégral de l'indemnité qu'il a dû payer à l'acquéreur ou au sous-acquéreur. Ces dispositions s'appliquent aussi aux objets perdus ou volés.

Les propriétaires privés d'objets mobiliers classés restent libres de les vendre, sous la réserve qu'ils doivent en informer le ministre de la Culture, dans les quinze jours de la date de la vente. Ils doivent également faire connaître à l'acquéreur l'existence du classement.

La liberté de circulation des objets mobiliers classés appartenant à des propriétaires privés reste également entière, sauf qu'il est interdit d'exporter hors du Luxembourg des objets classés.

Il existe plusieurs servitudes et obligations concernant ces objets mobiliers classés.

Les objets mobiliers classés ne peuvent être modifiés, réparés ou restaurés qu'avec l'autorisation du ministre de la Culture, et sous la surveillance du service des sites et monuments nationaux.

Au moins tous les cinq ans, le ministre fait procéder au récolement des objets classés. En outre, les propriétaires ou détenteurs de ces objets sont tenus de les représenter aux agents chargés à cet effet par le ministre, lorsqu'ils en sont requis.

b) Le régime de circulation

Ce paragraphe analysera la protection culturelle nationale. L'autorité chargée de la protection nationale des biens culturels mobiliers est principalement le ministère de la culture.

D'une part, l'exportation hors du Luxembourg des objets classés est interdite. Sont susceptibles d'être classés par arrêté du ministre les objets mobiliers, soit meubles

proprement dits, soit immeubles par destination dont la conservation présente au point de vue archéologique, historique, esthétique, scientifique, technique ou industriel, un intérêt public.

D'autre part, les objets présentant un intérêt culturel ne peuvent être exportés sans une autorisation du ministre ayant dans ses attributions les Arts et les Sciences (le ministre de la Culture). Cette autorisation est requise pour les objets qui ont plus de cent ans d'âge ou dont les auteurs sont décédés depuis plus de cinquante ans.

Toutefois aucune autorisation n'est requise pour l'exportation d'objets d'intérêt culturel exécutée (*sic*) à l'étranger par des artistes non luxembourgeois et importés depuis moins de cent ans, sauf lorsque ces objets proviennent originairement des territoires de l'ancien Duché de Luxembourg.

1) Procédure

Pour l'exportation des objets d'intérêt culturel, il faut une autorisation du ministre de la Culture.

Saisi d'une demande d'exportation, le ministre devra se prononcer dans le délai d'un mois. Passé ce délai, l'autorisation est censée accordée.

Il n'existe pas de définition du trésor national au Grand-Duché de Luxembourg.

Le seul document d'autorisation de sortie ou d'accompagnement est le document modèle de l'Union européenne en cas d'exportation hors-Union européenne.

Il n'y pas réellement de contrôle mis en place pour assurer la protection du patrimoine culturel national. L'autorité douanière chargée du contrôle d'exportation est l'Administration des Douanes et Accises. Il n'y a pas d'autorité de police spécialement chargée de la protection.

Toute infraction relative aux dispositions sur les objets d'intérêt culturel sera punie d'une amende de 2 505 à 250 000 francs et d'un emprisonnement de huit jours à six mois ou d'une de ces peines seulement et entraîneront la confiscation des objets.

Toute infraction à l'interdiction d'exportation des biens classés est punie quant à elle d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de 10 001 à 30 000 000 francs ou d'une des peines seulement.

Les sanctions douanières sont quant à elles prévues aux articles 220 à 221 de la Loi générale des douanes et accises de 1977.

Il convient de signaler que l'État a le droit de revendiquer pour son compte, au prix fixé par l'exportateur, les objets proposés à l'exportation. Ce droit peut s'exercer pendant le mois qui suit la présentation de la demande d'exportation.

2) Application des normes de l'Union européenne

Naturellement, la réglementation communautaire pour la protection du patrimoine culturel s'applique au Luxembourg ainsi la directive n° 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels a été transposée par 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 (Mémorial 1998, p.136).

L'autorité centrale qui a été désignée pour la restitution des biens culturels est le ministère de la Justice.

Le règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil du 9 décembre 1992 concernant l'exportation de biens culturels est, quant à lui, d'application immédiate. Il a été remplacé par le Règlement (CE) n° 116/2009. Cette norme de portée générale s'applique en effet de manière simultanée et uniforme à l'ensemble des États membres de l'Union européenne. En application de ce règlement, l'autorité compétente pour la délivrance des autorisations d'exportation des biens culturels est le ministère de la Culture

La nature du contrôle est celle d'un simple contrôle douanier. Il s'effectue en effet à l'occasion du dépôt de la déclaration d'exportation, accompagnée de l'autorisation d'exportation auprès du bureau de douanes de Luxembourg-Aéroport, qui dépend de l'Administration des Douanes et Accises. Apparemment, seul ce dernier bureau de douane est habilité à effectuer les formalités d'exportation.

Si aucune autorisation n'est présentée, la déclaration d'exportation est irrecevable. Si des doutes subsistent sur la nature, l'ancienneté ou la valeur de l'objet présenté à la vérification douanière, et que la douane ne peut juger par elle-même si le bien tombe sous l'application de la législation communautaire, elle prend contact avec l'autorité de délivrance de l'autorisation, soit en l'occurrence le ministère de la Culture.

Il convient de se poser la question de savoir si les sanctions pénales de droit commun s'appliquent. Les sanctions douanières, elles, s'appliquent. L'article 261 de la Loi générale modifiée des douanes et accises de 1977 (arrêté royal belge portant coordination des dispositions générales relatives aux douanes et accises du 18 juillet 1977) prévoit une peine d'amende de 125,00 à 1 250,00 EUR, pour toute infraction à la loi, sauf celles qui sont réprimées par une autre sanction en matière de douane et d'accise. Les marchandises faisant l'objet de ces infractions sont saisies et confisquées.

Les infractions visées explicitement sont celles

- aux règlements et décisions de caractère général du Conseil ou de la Commission des Communautés Européennes ;
- aux arrêtés royaux belges délibérés en Conseil des Ministres, portant selon l'article 11 § 1^{er} de la même loi.
 - o toutes mesures prises en matière de douane et d'accise, propres à assurer la bonne exécution d'actes, décisions, recommandations ou arrangements internationaux, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales ;
 - o toute mesure visant à suspendre, en tout ou en partie, les droits d'entrée, ou les rétablir lorsqu'ils ont été suspendus ;
 - o toute mesure prise propre à assurer la bonne exécution d'actes internationaux, ces mesures pouvant comprendre l'abrogation ou la modification de dispositions légales.
- d'une manière générale aux lois et arrêtés en matière de douane et d'accise.

c) Trafic de biens culturels¹⁵¹

La Direction des douanes et des accises n'a pas mandat explicite de surveiller la circulation des biens culturels.

¹⁵¹ Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'Union européenne, HERMES 2011, réalisée par le CECOJI-CNRS, UMR 6224, Contract n° Home/2009/ISEC/PR/019-A2 et rapport national luxembourgeois, inédit.

Le Service de la criminalité générale de la Police judiciaire est en principe chargé d'intercepter les biens culturels volés.

1) Douanes :

i. Importation

Les douanes ne sont pas habilitées à surveiller directement l'entrée des biens culturels au Luxembourg.

La directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre ne désigne pas les douanes comme organisme compétent.

En l'absence des consignes précises émanant des organes compétents reconnus par la législation, un contrôle sur les biens culturels importés sera peu opérationnel.

Les seules infractions indirectes possibles sont celles relatives à la contrebande, le non-apurement d'un mouvement de transit ou la fausse déclaration des marchandises.

L'introduction d'un certificat d'exportation risque de ne jouer que le rôle d'alibi et ne saurait remédier aux infractions.

La douane n'a pas connaissance des biens culturels protégés par les systèmes juridiques étrangers. Cette connaissance aurait un coût administratif et humain disproportionné aux infractions théoriquement possibles.

ii. Exportation

Application des procédures requises dans le cadre des diverses autorisations d'exportation communautaires.

Un contrôle ciblé permettant le contrôle d'exportations illégales ne peut être effectif que sur consignes précises émanant des autorités culturelles compétentes (l'adjectif « culturelles » est mis entre guillemets dans le questionnaire).

Le certificat d'exportation joue un rôle d'alibi puisque son objectif n'est que de contrôler les envois réguliers. Une base légale communautaire pour encourager le trafic régulier de biens culturels lors de l'exportation ne saurait éviter tous les trafics irréguliers, ni former le personnel douanier pour la détection rapide et efficace de tels trafics.

Il existe un flou total concernant les seuils pour lesquelles des autorisations d'exportation sont requises en raison de l'absence de critères nets permettant de déterminer la valeur qui elle-même détermine ces seuils.

Déterminer un tel seuil nécessite des expertises et il n'est utile que dans le cas du trafic légal.

Dans les cas où le Ministère de la culture décide de ne pas émettre d'autorisation d'exportation, la douane ne sait même pas si l'exportateur s'est adressé ou non au Ministère compétent. Cela est préoccupant au niveau communautaire car il n'existe aucune base de données accessible des douanes et des ministères, au niveau de l'Union

européenne, qui permet de savoir si une demande a été faite auprès du ministère compétent ou si elle a été refusée ou encore si une dispense a été accordée sur la base d'une valeur reconnue inférieure au seuil.

Par conséquent, la détection d'infractions à la législation régissant l'exportation de biens culturels relève donc du pur hasard.

iii. Procédure et contrôle douanier

Des mesures basées sur des instructions émanant des autorités compétentes (sans précision) sont trop ciblées, trop tardives, pas assez générales et font partie d'une analyse de risque.

L'échange d'information est très lent. De telles notifications parviennent à la douane très tardivement ou pas du tout.

Quand un bien culturel est volé sur le territoire de l'UE, la douane peut, par hasard, être informée d'un tel vol au journal télévisé ou le lendemain, sans avoir une information précise permettant la détection du bien culturel avant qu'il quitte éventuellement l'UE, alors que les services de police sont au courant du vol.

En ce qui concerne l'importation, le Luxembourg n'a pas un passé colonial et ne fait pas du contrôle de biens culturels son champ de bataille.

Il y a une coordination insuffisante et un manque de communication entre police, Ministère de la Culture et douanes.

Les personnels de la police et des douanes ne sont pas bien formés et sensibilisés en matière de biens culturels.

Les douanes tendent à cibler davantage les commissionnaires connus pour le transport de biens culturels soumis à surveillance douanière. Mais le fraudeur utilisera vraisemblablement un transporteur non spécialisé dans ce domaine.

Obstacle: d'abord reconnaître la compétence de la douane dans les domaines autres que ceux où elle est explicitement mentionnée. Malheureusement, si une telle reconnaissance se veut être efficace, elle entraîne des coûts de personnels, de spécialisation, de formation, etc. qui ne seront jamais politiquement approuvés par le Gouvernement et la Chambre dans un pays où la sensibilisation en matière de biens culturels est quasiment nulle.

iv. Coopérations nationale et internationale

Au niveau international: que ce soit avec les douanes, les ministères des Affaires étrangères et les musées, il y a peu de relations et elles sont qualifiées d'insatisfaisantes.

Au niveau national: la relation avec le Ministère de la culture est insatisfaisante même pour les biens culturels nationaux. En plus, il n'existe aucune base de données, et si elle existe, elle est certainement incomplète et n'est pas accessible à la douane.

2) Musée National d'Histoire et d'Art :

i. Contrôle de provenance

La consultation de bases de données de biens culturels volés est possible si l'objet ou sa provenance nécessite cette consultation.

Les autorités ne sont pas consultées lorsqu'un objet est proposé au musée. Le musée reçoit des dons, des legs d'artistes ou des objets d'origine luxembourgeoise. Par ailleurs, le musée n'a jamais été confronté à un cas de vol.

En cas de demande de restitution une enquête est ouverte afin de vérifier son bien-fondé. Il n'y a pas encore eu de demandes de restitution émanant d'État. Le musée a connu dans toute son histoire deux demandes de restitutions de personnes privées. Ces deux demandes se sont avérées non fondées après l'enquête.

Le musée refuse les objets de provenance douteuse. L'objet est dénoncé aux autorités locales et aux autorités étrangères s'il s'avère qu'il est d'origine étrangère ou proposé par un marchand ou une personne non résidente au Luxembourg.

La traçabilité des objets du musée est conçue par l'inventaire (papier et électronique) et le marquage. Les inventaires complets de 1940-1945 sont publiés sur le site Internet du musée.

Le musée ne recourt pas aux conventions de 1970 – UNESCO – et 1995 – Unidroit. Pour rappel, le Luxembourg ne les a pas ratifiées.

Le directeur du MNHA n'a pas identifié des obstacles et n'a préconisé aucune solution.

Les douanes ne disposent pas d'une législation spéciale dans le cadre d'un trafic de biens culturels. La seule infraction dans le code pénal luxembourgeois qui fait allusion aux objets d'arts est l'article 526¹⁵² qui concerne la dégradation d'objets d'arts.

Les infractions qui seraient découvertes dans le cadre d'un trafic de biens culturels seraient poursuivies du chef de d'infraction de vol (articles 461 à 488 du code pénal) et de recel (articles 505 et 506 du code pénal). La poursuite des infractions semble opératoire.

La prescription ne semble pas constituer un obstacle en soi.

Cependant, une des difficultés semble être la nécessité d'une déposition de plainte préalable à l'action.

Les douanes peuvent donc agir si une plainte a été déposée préalablement ou en cas de flagrant délit.

Les douanes ne disposent pas d'une base de données en matière de trafic des biens culturels qui recenserait tous les biens culturels volés. Il semble clair que

¹⁵² Art. 526 : « Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de 251 euros à 5000 euros, quiconque aura détruit, abattu, mutilé ou dégradé:

- des tombeaux, signes commémoratifs ou pierres sépulcrales ;
- des monuments, statues ou autres objets destinés à l'utilité ou à la décoration publique et élevés par l'autorité compétente ou avec son autorisation ;
- les monuments, statues, tableaux ou objets d'art quelconques, placés dans les églises, temples ou autres édifices publics. »

l'administration de la preuve est une difficulté, en d'autres termes si les policiers interceptent une personne avec un objet culturel il est souvent difficile de savoir s'il s'agit d'un objet volé ou non.

Une infraction de trafic de biens culturels semble pertinente pour les services concernés, car elle permettrait de bien définir un bien culturel et de définir les formalités administratives à suivre pour pouvoir transporter un bien culturel sur le territoire national ou pour pouvoir l'exporter.

Ceci permettrait également d'établir des prescriptions de services en la matière afin que les fonctionnaires de police sachent exactement comment se comporter dans le cadre d'un éventuel trafic de biens culturels.

Il n'existe pas de police spécialisée dans ce domaine du trafic illicite des biens culturels. Une partie des membres de la section Criminalité Générale du Service de Police Judiciaire (SPJ) traitent incidemment les affaires de grande envergure en relation avec le trafic des biens culturels. Il se peut également que les autorités judiciaires chargent d'autres services policiers d'une affaire de trafic de biens culturels, notamment s'il s'agit d'une affaire de petite envergure.

La connaissance du vol ou du recel d'un bien culturel se fait par le biais d'une plainte déposée soit auprès des services de la Police Grand-Ducale, soit auprès des autorités judiciaires. L'information vient parfois d'EUROPOL, d'INTERPOL ou d'une Commission Rogatoire Internationale (CRI).

La section Criminalité Générale du SPJ est en principe saisie par un juge d'instruction mais peut également être saisie dans le cadre d'une instruction préliminaire par un membre d'un parquet.

Étant donné l'absence de législation spéciale dans le domaine du trafic des biens culturels et l'arsenal de droit commun (vol, recel, dégradation d'objet d'art) utilisé afin de poursuivre ces infractions, il nous est impossible de fournir le nombre exact de CRI nous parvenues en relation avec le trafic des biens culturels.

Il ne semble pas qu'un État étranger ait effectué une CRI en la matière dans les 3 dernières années, pour une affaire de grande envergure dans ce domaine. De même, il ne semble pas que des agents diplomatiques étrangers aient saisis les autorités compétentes dans cette matière.

L'origine d'un bien culturel est cherché seulement si les autorités compétentes pensent qu'il peut s'agir d'un bien volé. La vérification s'effectue principalement par un rapprochement avec la base de données d'INTERPOL pour vérifier si le bien culturel n'a pas été déclaré comme volé dans un État étranger. Elle s'effectue également par un rapprochement avec les informations contenues dans les bases de données policières nationales.

La base de données eASF d'INTERPOL est utilisée et le pays ne dispose pas d'une base de données policière particulière dans le domaine des biens culturels.

Les services d'un expert peuvent être demandés, de manière accessoire et sur instruction d'un magistrat.

Il n'existe pas d'étude sur ce qui est patrimoine à risque au Luxembourg (musées, églises, patrimoine archéologique, etc.).

Un bien culturel protégé est traité de la même manière qu'un bien culturel non protégé.

Le cas échéant, les services compétents transmettent des informations pertinentes à INTERPOL pour les faire intégrer dans leur base de données eASF.

Les fonctionnaires de police insèrent des données relatives à des biens culturels volés dans notre base de données qui reprend les incidents journaliers. Ces informations sont insérées soit dans le cadre d'un flagrant délit ou soit après la déposition d'une plainte auprès de nos services de police.

Ni les ventes sur l'Internet, ni les catalogues des ventes aux enchères ne sont contrôlés.

Il n'y a pas eu de saisies récentes lors de vente aux enchères

Les relations avec les autres administrations en charge de la circulation des biens culturels et de son contrôle sont bonnes.

Les relations avec les polices des États frontaliers se limitent actuellement uniquement à une prestation d'assistance notamment dans le cadre d'une demande qui nous parvient par le biais d'EUROPOL, d'INTERPOL ou par le biais d'une CRI. Des équipes communes d'enquête ne sont pas mises en place.

La restitution d'un bien récupéré peut se faire pendant la procédure uniquement si le propriétaire légitime a pu être identifié et uniquement sur instruction du magistrat instructeur. Sinon la restitution se fera sur base d'un jugement, s'il a été possible d'identifier le propriétaire légitime.

Parmi les obstacles à surmonter pour améliorer le système, ceux concernant la connaissance de l'origine des biens sont identifiés.

Le peu de sensibilisation en cette matière est dû à l'absence d'une législation européenne commune spécialisée et au nombre très restreint de cas dont le Luxembourg est saisi dans ce domaine.

Il serait, selon ces services, opportun :

- d'avoir une législation spéciale dans ce domaine ;
- d'avoir une base de données policière adaptée aux besoins ;
- de former du personnel en la matière.

d) Bonne foi

La bonne foi ne reçoit pas de définition légale en droit luxembourgeois. La doctrine signale qu'elle s'entend comme « l'attitude traduisant la conviction ou la volonté de se conformer au droit qui permet à l'intéressé d'échapper aux rigueurs de la loi ».¹⁵³

Dans le cadre de l'article 2279 du Code civil, la bonne foi s'apprécie lors de l'entrée effective en possession.¹⁵⁴

¹⁵³ Voyez également la *ratio juris* de l'arrêt de la Cour de Cassation française du 27 novembre 2001 (*D.*, 2003/671).

¹⁵⁴ Art. 2279 : « En fait de meubles, la possession vaut titre. Néanmoins celui qui a perdu ou auquel il a été volé une chose, peut la revendiquer pendant trois ans, à compter du jour de la perte ou du vol, contre celui dans les mains duquel il la trouve ; sauf à celui-ci son recours contre celui duquel il la tient ».

Il convient également d'attirer l'attention sur l'article 2280 du même code : « Si le possesseur actuel de la chose volée ou perdue l'a achetée dans une foire ou dans un marché, ou dans une vente publique, ou d'un marchand vendant des choses pareilles, le propriétaire originaire ne peut se la faire rendre qu'en remboursant au possesseur le prix qu'elle lui a coûté. »

Le Code civil ajoute que « La bonne foi est toujours présumée, et c'est à celui qui allègue la mauvaise foi à la prouver » (art. 2268) et qu' « Il suffit que la bonne foi ait existé au moment de l'acquisition » (art. 2269).

4. Dispositions communes au patrimoine immobilier et mobilier

a) La garde et la conservation

Une obligation d'assurer la garde et la conservation des sites et monuments historiques ainsi que des objets mobiliers classés pèse sur les personnes morales de droit public.

Ainsi l'article 31 de la loi de 1983 prévoit que « les services de l'État, les communes, les établissements publics ou d'utilité publique sont tenus d'assurer la garde et la conservation des objets mobiliers classés dont ils sont propriétaires, affectataires, ou dépositaires, et de prendre à cet effet les mesures nécessaires. »

Les dépenses d'entretien et de conservation des objets classés constituent dans le budget communal des dépenses obligatoires. L'article 31, al. 2 dispose en effet que « les dépenses nécessitées par ces mesures sont, à l'exception des frais de construction ou de reconstruction des locaux, obligatoires pour la commune. »

À défaut pour une commune de prendre les mesures de garde et de conservation reconnues nécessaires par l'État, celui-ci peut les prendre d'office.¹⁵⁵

L'État peut, dans certaines conditions, ordonner le transfert provisoire de l'objet dans un musée ou un autre lieu public national ou communal. L'article 32 de la loi de 1983 prévoit effectivement que « Lorsque le Ministre estime que la conservation ou la sécurité d'un objet classé, appartenant à une commune ou à un établissement public, est mise en péril, et lorsque la collectivité propriétaire, affectataire ou dépositaire, ne veut ou ne peut pas prendre immédiatement les mesures jugées nécessaires par l'administration pour remédier à cet état de choses, il peut ordonner d'urgence, par arrêté motivé, aux frais de son administration, les mesures conservatoires utiles, et de même, s'il le juge nécessaire, le transfert provisoire de l'objet dans un musée ou autre lieu public national ou communal, offrant les garanties de conservation et de sécurité voulues ».

Une réintégration de l'objet dans son emplacement primitif peut être obtenue par la collectivité propriétaire, affectataire ou dépositaire « si elle justifie que les conditions exigées y sont désormais réalisées » (art. 32, *in fine*).

L'article 33 vient régler des aspects de personnel affecté à cette garde et surveillance.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Art. 31, al. 3 et 4 : « À défaut par une commune de prendre les mesures reconnues nécessaires par le Ministre, il peut y être pourvu d'office, après une mise en demeure restée sans effet, par décision du même Ministre.

En raison des charges par elles supportées pour l'exécution de ces mesures, les communes peuvent être autorisées à établir un droit de visite dont le montant doit être approuvé par le Ministre. »

¹⁵⁶ Art. 33 : « En cas de nécessité constatée par le Ministre, les communes, les établissements publics ou les établissements d'utilité publique doivent engager des gardiens des sites et des monuments classés dont ils sont les propriétaires. Ces engagements doivent être agréés par le Ministre. Faute par les propriétaires d'y procéder, les gardiens sont nommés d'office par le Ministre.

Le traitement des gardiens est à charge des propriétaires. Il est fixé par le Gouvernement, les propriétaires entendus. Les gardiens ne peuvent être révoqués que par le Ministre.

A leur entrée en service, les gardiens prêtent le serment suivant: "Je jure de remplir mes fonctions de gardien avec zèle et fidélité". »

b) Les dispositions pénales

La loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux peut être considérée comme la loi de base en matière de protection des biens culturels nationaux.

Comme la loi ne protège que des biens préalablement reconnus et classés par l'autorité administrative compétente – en l'occurrence le ministère de la Culture, la loi n'assure aucun pouvoir d'appréciation autonome de la valeur culturelle du bien en question au juge pénal.

Pour rappel encore, le champ d'application de la loi fait une distinction entre les biens immobiliers et les objets mobiliers.

Sur le fondement de l'article 41 de la loi de 1983, les infractions à cette loi et aux règlements pris en son exécution sont punies d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende pouvant atteindre 750.000 euros ou d'une de ces peines seulement. En cas de récidive, la peine peut être portée au double.

Par ailleurs, le juge pénal peut ordonner aux contrevenants le rétablissement des lieux dans leur état antérieur chaque fois qu'une infraction aux dispositions de la loi et aux règlements d'exécution est constatée. Finalement, le juge de condamnation doit fixer le délai qui ne devra pas dépasser un an endéans lequel le condamné doit procéder au rétablissement des lieux.

Deux remarques¹⁵⁷ semblent devoir être faites.

L'amende prévue à l'époque de la promulgation de la loi – 30 millions de francs – était très élevée et constituait sans doute en droit luxembourgeois une des amendes les plus élevée. La substantialité de l'amende se justifierait selon les auteurs de la loi tant par la nécessité absolue de protéger des valeurs irremplaçables que par les énormes intérêts financiers qui sont en jeu pour les promoteurs immobiliers¹⁵⁸.

Effectivement, un rétablissement en cas de destruction d'un bien classé est tout simplement impossible.

Il n'y a pas de différenciation entre infractions dans la loi. Toute infraction à la loi se voit appliquer les pénalités précitées et il n'y a pas de distinction entre des faits qui sont objectivement plus ou moins graves. Constatant que toute entrave à un des effets légaux d'une mesure de classement entraîne donc une des peines indiquées ci-avant, d'aucuns ont déclaré qu'il s'agissait d'une technique législative regrettable.

La falsification d'œuvres d'art ou de biens culturels n'est pas spécifiquement réprimée pénalement. L'absence d'infraction spéciale a comme conséquence l'utilisation de la qualification de faux et d'usage de faux.

Par ailleurs la loi de 1966 prévoit des pénalités.

Ainsi l'article 10 sanctionne d'une amende de 251 à 25.000 euros et d'un emprisonnement de huit jours à six mois ou d'une de ces peines seulement, toute infraction aux dispositions de ses articles 1^{er} (autorisation de fouilles), 2 (conditions de fouilles) et 6 (exportation d'objets d'intérêt culturel) ainsi que de l'article 15, al. 2 de la

¹⁵⁷ Robert BIEVER, « Rapport Luxembourgeois », in ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *La Protection des biens culturels – journées polonaises de Varsovie (22-24 mai 1989)*, Paris, Economica, 1991 (coll. Travaux de l'Association Henri Capitant, n° 40), p. 557-560.

¹⁵⁸ Doc. parl. n° 2191, p. 6.

loi du 12 août 1927 (actuel art. 30, al. 2 de la loi de 1983 – absence de déclaration d'une découverte).

Les infractions visées à l'article 6 et à l'article 15, al. 2 de la loi du 12 août 1927 entraîneront la confiscation des objets.

La loi de 1966 ajoute que « Sera puni des mêmes peines quiconque aura intentionnellement détruit, mutilé, dégradé ou fait disparaître » un objet d'intérêt historique, préhistorique, paléontologique ou autrement scientifique ou un objet présentant un intérêt culturel (articles 4 et 6 de la loi de 1966).

L'article 11 règle quant à lui la constatation des infractions. Il dispose que les infractions concernant les autorisations et conditions de fouilles (articles 1^{er} et 2 de la loi de 1966) ainsi que la destruction, mutilation, dégradation ou soustraction intentionnelle visée à l'alinéa 2 de l'article 10 de la loi de 1966 « seront constatées par les agents de la police générale ou locale ».

Les conservateurs des Musées de l'État pourront également les constater par des procès-verbaux qu'ils dresseront.

En revanche, ce sont les agents des douanes ou la police générale qui sont chargés de constater les infractions aux dispositions concernant l'exportation des objets d'intérêt culturel (article 6 de la loi de 1966).

L'article 12 de la loi de 1966 vient préciser que « les dispositions du livre I^{er} du Code pénal ainsi que les articles 130-1 à 132-1 du code d'instruction criminelle sont applicables » aux infractions qu'elle prévoit.

5. Patrimoine culturel immatériel

La présence dans le droit luxembourgeois du patrimoine culturel immatériel est limitée à celle de la Convention de Paris pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel du 17 octobre 2003 (UNESCO). Il est proposé de l'examiner avec les autres reconnaissances de l'UNESCO au point 6.B.2 de la première partie (cf. *infra*).

B. LES MISSIONS DE PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL D'ORGANISMES TIERS

Des dispositions à propos du patrimoine culturel sont intégrées dans des textes juridiques ou des documents de différents ministères.

1. Les missions des autres instituts culturels de l'État

Comme le prévoit l'article 3 de la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État, sans préjudice des missions spécifiques des autres instituts culturels de l'État, chacun de ceux-ci dans son domaine propre mène des missions d'étude, de conservation et d'épanouissement du patrimoine culturel ainsi que des activités de sensibilisation, d'éducation et de formation

a) Le Musée national d'art et d'histoire (MNHA)

L'article 12 de la loi précitée de 2004 prévoit que le Musée national d'histoire et d'art coopère avec la Commission des sites et monuments nationaux, réunit, étudie, conserve et expose des collections historiques et artistiques nationales et internationales, réunit

et conserve des documents iconographiques ainsi qu'une bibliothèque thématique qui sont en rapport avec ses activités.

b) Le Musée national d'histoire naturelle (MNHN)

L'article 14 de la loi précitée de 2004 prévoit que le Musée national d'histoire naturelle étudie et documente le patrimoine naturel et de contribuer à sa conservation, réunit, conserve et étudie des collections et des données scientifiques relevant du patrimoine naturel, y inclus des données informatisées, et rend ces collections et données accessibles au public. Ses missions comprennent également celle de sensibiliser le public à la connaissance et à la conservation du patrimoine naturel de notre pays et de la Grande Région.

C'est aussi cet institut qui a la compétence d'entreprendre des prospections et de procéder à des fouilles paléontologiques, minéralogiques et pétrologiques, de surveiller de telles fouilles pratiquées par des organismes publics ou privés ainsi que par des particuliers.

c) La Bibliothèque nationale du Luxembourg (BnL)

La Bibliothèque nationale est chargée par l'article 9 de la loi de 2004 précitée, en sa qualité de bibliothèque patrimoniale, de collecter, de cataloguer, de conserver, d'enrichir dans tous les champs de la connaissance le patrimoine national dont elle a la garde.

À cette fin, elle gère notamment des fonds spéciaux de manuscrits, d'imprimés rares et précieux, de documents graphiques, d'estampes, de cartes et plans, de documents photographiques, de reliures, de textes musicaux et de documents sonores, de livres illustrés et d'artiste.

d) Le Centre national de littérature (CnL)

Le Centre national de littérature est, quant à lui, chargé par l'article 21 de la loi de 2004 précitée de réunir, de conserver et de rendre accessible au public tout ce qui a trait au *patrimoine littéraire national*.

e) Le Centre national de l'audiovisuel

L'article 18 de la loi de 2004 précitée donne notamment au Centre national de l'audiovisuel les missions suivantes qui sont explicitement en lien avec le domaine du patrimoine culturel :

- assurer la sauvegarde du *patrimoine audiovisuel national* par dépôt légal, dépôt volontaire, don ou achat des documents audiovisuels, cinématographiques, sonores et photographiques, produits sur le territoire national et mis à disposition d'un public quel que soit leur procédé technique de production, d'édition ou de diffusion, auxquels peuvent être joints des documents produits à l'étranger et notamment ceux présentant une importance significative pour ce même patrimoine ;
- de rendre accessible aux intéressés le patrimoine audiovisuel y déposé ;
- de collaborer, dans l'exécution des travaux courants, avec les établissements de l'État et des communes et de coordonner ses activités avec celles des autres institutions culturelles dans l'intérêt de la mise en valeur du *patrimoine national*.

f) Les Archives nationales

L'article 7 de la loi de 2004 précitée indique que les Archives nationales ont pour mission de réunir tous les *documents d'intérêt historique national* qui lui sont soumis.

Cette étude n'abordera pas, ou seulement ponctuellement, les questions relatives aux archives. Ces questions en ce qui concerne le Luxembourg ont été traitées par Anne Elisabeth Hoffmann.¹⁵⁹

2. Les missions de certains établissements publics de l'État

Dans la constitution d'Établissements publics¹⁶⁰ – services publics décentralisés qui jouissent d'une certaine autonomie administrative et financière – de réhabilitation ou de développement de certains territoires ou quartiers¹⁶¹ : le Fonds Belval, le Fonds d'Urbanisation et d'Aménagement du Plateau de Kirchberg et le Fonds de Rénovation de la Vieille Ville.

Les attributions de trois établissements publics, qui diffèrent au niveau de leurs tâches spécifiques, dépendent du département des travaux publics du Ministère du Développement durable et des infrastructures.

a) Le Fonds de la vieille ville [patrimoine archéologique et architectural]

Un exemple d'intégration explicite de la composante du patrimoine culturel se trouve spécialement dans la création du Fonds de Rénovation de la Vieille Ville.

Ainsi que l'indique ce département, cet établissement public a « pour mission de rénover le patrimoine de son domaine d'activité dans le quartier de la vieille ville de Luxembourg, ainsi que de faire revitaliser ce quartier » et « contribue de par son actif à recréer dans le cœur historique de notre capitale un quartier urbain avec toutes ses composantes – logement, culture et administration. »¹⁶².

L'établissement public « Fonds de rénovation de la Vieille Ville » a été créé par la loi du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la Vieille Ville de Luxembourg.

Il a été chargé de réaliser, pour le compte de l'État, la rénovation, en totalité ou en partie, de quatre îlots d'immeubles sis dans la vieille ville. La mission du fonds comprend la restauration, la transformation, la construction ou l'adaptation

¹⁵⁹ Anne Elisabeth HOFFMANN, *L'archivage au Grand-Duché de Luxembourg*, mémoire de fin de stage, inédit, déposé le 5 septembre 2011 ; Voyez également Josée KIRPS, « Une législation pour l'archivage au Luxembourg », in *Forum*, n° 319, juin 2012, p. 53-55.

¹⁶⁰ personnes morales de droit public chargées par une disposition législative de gérer des services publics déterminés, en vue de satisfaire à des besoins spéciaux de la population, sous le contrôle tutélaire de l'État ou des communes où elles sont détachées par application de la décentralisation par services.

¹⁶¹ « créés pour accélérer et assurer le développement coordonné de ces sites qui révèlent une importance particulière pour notre pays » selon les termes du Département des Travaux publics (*Établissements publics*, [en ligne], <http://www.mtp.public.lu/etablissements-publics/> (page consultée le 23 février 2013))

¹⁶² *Établissements publics : attributions*, site du Département des travaux publics du Ministère du Développement durable et des infrastructures, [en ligne], <http://www.mtp.public.lu/etablissements-publics/index.html> (page consultée le 12 octobre 2012).

d'immeubles ainsi que l'aménagement des alentours. Les opérations à réaliser par le fonds sont reconnues d'utilité publique.

L'État est autorisé à céder au Fonds tous les immeubles qui lui appartiennent dans les quatre îlots. Les autres propriétaires des immeubles des îlots concernés peuvent soit participer à la réalisation de la mission conférée au fonds, et cela suivant des modalités à convenir entre parties, soit lui céder leurs propriétés au prix du jour sans que toutefois il soit tenu compte d'une augmentation de valeur pouvant résulter des aménagements projetés ou réalisés par le fonds.

Le fonds est placé sous l'autorité du ministre des Travaux publics, et administré par un comité-directeur dont les décisions sont soumises à l'approbation du ministre. L'accord du ministre de la Culture est par ailleurs également requis pour toute question d'ordre esthétique, historique et archéologique (art. 10).

Par ailleurs, l'article 9 de la loi prévoit qu'un délégué du ministère de la Culture ainsi qu'un délégué du « service des sites et monuments historiques » (*sic*)¹⁶³ font partie du comité-directeur qui administre le Fonds, en même temps qu'un délégué du ministre des Travaux publics, un délégué du ministre des Finances, un délégué du ministre du Logement et de l'Urbanisme, et de deux architectes de l'administration des Bâtiments Publics. La Ville de Luxembourg y est représentée avec voix consultative.

Le comité-directeur est présidé par le délégué du ministre des Travaux publics, ou, en cas d'empêchement, par le délégué du ministre des Finances.

La loi de 1993 a pris pour modèle la loi du 8 décembre 1978 portant création d'un fonds de rénovation de l'îlot Clairefontaine à Luxembourg. Déjà à l'époque, il avait été précisé que l'État n'entendait pas se superposer aux autorités municipales, en ce qu'il appartenait en principe à celles-ci, sur base des dispositions de la loi du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes de définir les lignes guide d'une politique de protection des sites et monuments sur leur territoire, en édictant notamment des servitudes spéciales applicables à ces sites et monuments.

Il y a lieu de relever encore que la loi du 29 juillet 1993 n'entend pas non plus se superposer à la loi du 18 juillet 1983 concernant la protection des sites et monuments nationaux. Dans la mesure où dans les îlots concernés par la loi du 29 juillet 1993 se trouvent des immeubles classés au titre de la loi de 1983 (et tel est le cas pour au moins un immeuble), les dispositions de la loi de 1983 sont appelées à s'appliquer.

b) Le Fonds Belval [patrimoine industriel]

C'est une loi modifiée du 25 juillet 2002 qui porte création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest.

Le Fonds Belval a pour mission de réaliser pour le compte de l'État, sur les terrains appartenant à l'État, sur le site de Belval-Ouest tel que délimité par le plan cadastral, et dans le respect des lois afférentes autorisant les projets de construction spécifiques en vue de la reconversion et du développement du site Belval-Ouest (art. 2) :

¹⁶³ Art. 9 de la loi modifiée du 29 juillet 1993 portant création d'un fonds pour la rénovation de quatre îlots du quartier de la vieille ville de Luxembourg : « Le fonds est administré par un comité-directeur composé d'un délégué du ministre des Travaux publics, d'un délégué du ministre des Finances, d'un délégué du ministre des Affaires culturelles, d'un délégué du ministre du Logement et de l'Urbanisme, d'un délégué du service des sites et monuments historiques et de deux architectes de l'administration des Bâtiments Publics ».

- la planification et la réalisation des nouvelles constructions en vue de la réalisation de la Cité des sciences, de la recherche et de l'innovation dans le cadre du projet de reconversion et de développement précisé ci-dessus;
- la sécurisation, la mise en valeur et la restauration des constructions à préserver;
- l'élaboration des études, la réalisation de constructions, la restauration, la transformation ou l'adaptation des immeubles destinés à un usage public; (« y compris les études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire, de l'avant-projet détaillé du dossier d'autorisation ainsi que du dossier projet de loi »);
- l'aménagement des alentours.

Le ministère de tutelle du Fonds est celui du Développement durable et des Infrastructures, plus spécialement département des travaux publics.

Par ailleurs, la loi du 17 novembre 2003 prévoyait les études et travaux préliminaires en vue de la réalisation d'un centre national de la culture industrielle sur le site des hauts fourneaux à Belval-Ouest.¹⁶⁴

L'article 3 de cette loi prévoyait la réalisation des travaux par l'Établissement public pour la réalisation des équipements de l'État sur le site de Belval-Ouest à charge des crédits mis à la disposition de ce dernier, dans les conditions et suivant les modalités prévues dans la loi de création de cet établissement (loi du 25 juillet 2002).

C. LE FINANCEMENT

1. Le financement public

a) Le financement direct

1) Le budget régulier de l'État

Les premières apparitions de la protection sont apparues dans le budget de l'État. Le budget 2013 prévoit quant à lui plusieurs libellés contenant le terme patrimoine.

Ainsi, principalement, la section 11.4 « sports » contient dans ses dépenses générales une rubrique consacrée à la sauvegarde du patrimoine sportif (conservation des collections et du matériel de sport ; organisation d'expositions ; dépenses diverses (article 12.340) et également acquisition de collections sur le sport et de matériel (article 74.070)).

Sous la section consacrée aux dépenses générales du Ministère de la Culture (02.0), prend place la « convention avec l'Université du Luxembourg dans l'intérêt de la valorisation du patrimoine historique et culturel » (article 41.017).

L'exposé introductif du projet de budget (Projet de budget 2013, page 45) est plus disert. Il fait état de projets pluriannuels tels que « la mise en route du plan national de numérisation de notre patrimoine culturel » ainsi que l'« inventarisation du patrimoine bâti du pays avec mise en place d'une banque de données accessible à l'État et aux communes ».

Sous la section consacrée au Service des sites et des monuments nationaux (02.1), le budget contient plusieurs libellés indicatifs de l'étendue du patrimoine :

¹⁶⁴ Art. 1^{er} : « Le Gouvernement est autorisé à faire procéder aux études et travaux préliminaires en vue de la réalisation d'un centre national de la culture industrielle sur le site des hauts fourneaux à Belval-Ouest. »

- les frais de restauration d'objets du patrimoine mobilier de l'État (crédit sans distinction d'exercice ; article 12.300)
- l'entretien de sites et de monuments (crédit sans distinction d'exercice ; article 12.320)
- la conservation, restauration et mise en valeur d'objets du patrimoine mobilier comprenant (33.010 ; 34.070:
 - o les subsides à des syndicats et à d'autres associations sans but lucratif
 - o les subsides à des particuliers
 - o les subsides aux communes et aux syndicats de communes.

La section 02.2 consacrée au MNHA contient, malgré que certaines missions soient exercées par le CNRA :

- un article consacré aux travaux de caractères archéologiques et aux recherches historiques, y compris les fouilles d'urgence (12.220, crédit non limitatif et sans distinction d'exercice).
- Un article consacré aux recherches et travaux de caractère archéologique : fouilles, restauration et mise en valeur de sites archéologiques (12.221, crédit sans distinction d'exercice).

Il convient de constater également les dépenses consacrées à l'acquisition d'objets historiques et archéologiques (article 74.070), surtout celles d'entre elles consacrées d'une part à l'alimentation du fonds pour les monuments historiques (SSMN, art. 93.000) et, d'autres part, à l'entretien, la restauration et la reconstruction d'édifices et de monuments historiques (Ponts & chaussées, 73.063). À titre subsidiaire, celle de dons en faveur du fonds pour les monuments historiques (recette courante effectuée par la Trésorerie de l'État, 38.052). L'exposé introductif du projet de budget (Projet de budget 2013, page 546) consacre une page entière au fonds pour les monuments historiques.

La section 21.7 à propos des travaux propres menés par les Ponts et chaussées contient un article 14.006 concernant l'assainissement et l'entretien d'arbres d'alignement, d'arbres remarquables et d'arbres classés monuments historiques le long de la voirie de l'État (crédit sans distinction d'exercice).

L'exposé introductif du projet de budget¹⁶⁵ consacre une page au Fonds pour la promotion touristique, lequel fait ressortir dans ses dépenses la rubrique des aides pour la mise en valeur du patrimoine culturel.

2) Le Fonds pour les monuments historiques

C'est dans les dispositions budgétaires de la loi du 4 mars 1982 modifiée a) portant création d'un Fonds Culturel National ; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie, spécialement dans ses dispositions budgétaires introduites par la loi du 17 décembre 2010, que l'organisation du Fonds est posée (art. 17.1 à 17.6).

Le ministre de la Culture exerce son autorité sur le Fonds pour les monuments historiques.

Les dépenses qui peuvent être imputées par le ministre sont :

1. les dépenses en relation avec l'acquisition d'objets immobiliers et mobiliers ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg ;

¹⁶⁵ Projet de budget 2013, p. 588.

2. les dépenses d'investissement à réaliser par l'État dans l'intérêt de la restauration, la reconstruction, l'équipement et la mise en valeur des d'objets immobiliers et mobiliers ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg ;
3. les subventions en capital allouées, par l'État aux communes, aux syndicats de communes ainsi qu'à toute autre personne morale ou physique qui procède comme propriétaire ou maître d'ouvrage à la restauration, la reconstruction, l'équipement et la mise en valeur des objets immobiliers et mobiliers ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg.

Le règlement grand-ducal du 21 juillet 2009 concernant l'allocation de subventions pour des travaux de restauration d'immeubles détermine actuellement les conditions et modalités de l'allocation des subventions en capital.

Le Service des sites et monuments (SSMN) gère le Fonds.

Il a pour mission

- d'établir une planification pluriannuelle des dépenses du fonds ;
- d'ajuster le rythme des dépenses du fonds aux disponibilités financières du fonds ;
- d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets d'investissements réalisés directement par l'État dans l'intérêt des objets immobiliers et mobiliers ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg, dont l'État est propriétaire ;
- de conseiller les maîtres d'ouvrage de projets de restauration qui ne sont pas directement effectués par l'État. Dans des cas exceptionnels, pour des raisons dûment motivées et expressément arrêtées par le Ministre de la Culture, l'État peut procéder en tant que maître d'ouvrage à la restauration, l'équipement et la mise en valeur des objets classés monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire dont il n'est pas propriétaire.

Si les premier, deuxième et quatrième tirets ne prêtent à aucune interprétation particulière, le troisième mérite une attention soutenue.

En effet une lecture possible de la lettre c) de l'article 17.3 attribue au SSMN la maîtrise d'ouvrage sur les bâtiments dont l'État est propriétaire et qu'il aurait classé ou inscrit à l'inventaire supplémentaire.

Cependant, une lecture extensive est possible dans la mesure où il n'est fait nul part mention *sub* 17.2 a) d'un acte concret de protection par classement ou par inscription à l'inventaire supplémentaire qui subordonnerait la maîtrise d'ouvrage à une telle protection, toujours en ce qui concerne les bâtiments appartenant à l'État. L'article parle effectivement « d'objets immobiliers et mobiliers ayant un intérêt historique architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg ». Il semble donc que tout bâtiment qui appartient à l'État et qui présente un tel intérêt, tombe sous le coup d'une maîtrise d'ouvrage par le SSMN, dans l'état actuel de la formulation.

Ces dispositions rencontrent dès lors frontalement les attributions d'autres administrations, en l'occurrence l'Administration des Bâtiments publics.

La loi du 15 juin 2004 portant réorganisation de l'administration des bâtiments publics lui confère certaines attributions « sans préjudice des dispositions légales et réglementaires fixant les attributions d'autres organes de l'État » (art. 2). Parmi celles-ci :

- le conseil et l'assistance technique en matière de construction aux institutions parastatales et aux établissements publics sous tutelle d'autres ministères ;
- l'établissement et la gestion de l'inventaire des bâtiments publics ;
- l'établissement et la gestion des programmes de maintenance des bâtiments publics, de leurs équipements, alentours et plantations ;
- la maintenance et la gestion technique des bâtiments publics et de leurs équipements spéciaux ;
- l'étude et la réalisation des travaux de transformation, d'agrandissement et de réhabilitation des bâtiments publics y compris leurs équipements et l'aménagement des alentours;
- l'établissement et la gestion de l'inventaire des biens meubles équipant les immeubles affectés aux services publics, à l'exception des biens meubles rentrant dans l'attribution des instituts culturels; gestion et maintenance de ces biens meubles.

En plus de sa direction et de la division des travaux neufs, cette administration comprend une division chargée de la gestion du patrimoine.

Cette dernière est « chargée de l'établissement et de la gestion de l'inventaire des bâtiments publics, de l'établissement et de la gestion des programmes de maintenance des bâtiments publics, de leurs équipements, alentours et plantations, de la maintenance et de la gestion technique des bâtiments publics et de leurs équipements spéciaux, de l'étude et de la réalisation des travaux de transformation, d'agrandissement et de réhabilitation des bâtiments publics, y compris leurs équipements et l'aménagement des alentours, de l'expertise des propriétés bâties à acquérir et à céder par l'État. »

Par ailleurs, les ressources du fonds sont (art. 17.4) :

- des dotations budgétaires annuelles
- éventuellement, par des dotations¹⁶⁶ du Fonds Culturel National allouées conformément aux dispositions de la loi de 1982.

L'article 17.5 prévoit que, comme pour chaque projet faisant l'objet d'une loi spéciale en exécution des dispositions de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État, un règlement grand-ducal institue un comité d'accompagnement.

C'est le Règlement grand-ducal du 19 mai 2012 qui institue un comité d'accompagnement pour les grands projets d'investissement à imputer sur le Fonds pour les monuments historiques (Mém. A, n° 110, 1^{er} juin 2012, p. 1484). Ce règlement prévoit les modalités d'organisation et de fonctionnement du comité.

Ce comité a pour mission de « suivre la mise au point des projets à réaliser, en suivant leur exécution sur le plan technique, financier et budgétaire ».

Il peut à cet effet adresser ses observations sous forme de rapports au ministre.

Le comité peut examiner tous les actes, documents et engagements relatifs à ces projets.

Le comité peut instituer des groupes de travail réunissant des membres de la maîtrise d'ouvrage et d'autres intervenants dans la conception d'un projet selon les dossiers à traiter. Ces groupes sont présidés par un membre du comité.

¹⁶⁶ Les dotations en provenance du Fonds Culturel National sont portées directement en recette au fonds.

Le comité peut à tout moment, par voie de rapports écrits, saisir le ministre ayant dans ses attributions la Culture, désigné ci-après par «le ministre», pour l'informer de l'avancement d'un projet et pour lui transmettre ses observations et ses recommandations relatives à un projet.

Comme la loi prescrit que le comité se compose de représentants du ministre et des ministres ayant dans leurs attributions le Budget et les Travaux publics ainsi que du délégué du maître de l'ouvrage concerné. En cas de besoin, il peut se faire assister par des experts en la matière, le comité se compose comme suit de:

- trois représentants du ministre de la Culture ;
- un représentant du service des sites et monuments nationaux ;
- un représentant du ministre chargé du Budget ;
- un représentant du ministre chargé des Travaux publics.

Le règlement ajoute que les membres du comité sont désignés par le ministre, sur proposition des ministres du ressort respectif et une durée de mandat de deux ans qui est révocable et renouvelable.

Le comité est dirigé par un président et assisté d'un secrétaire, désignés par le ministre. La personne qui est appelée à remplacer un membre du comité achève le mandat du membre qu'elle remplace. En cas de besoin, le comité peut s'adjoindre des experts.

L'article 3 prévoit que « les réunions du comité sont convoquées et dirigées par son président. En son absence, les réunions sont présidées par le membre le plus âgé du comité. Le secrétaire dresse les rapports des réunions ».

Enfin, le Fonds pour les monuments historiques a reçu l'affectation – "hérité" pourrait-on dire – en vertu de l'article 18 de certains avoirs des fonds spéciaux¹⁶⁷ supprimés, en l'occurrence l'avoir du Fonds pour l'acquisition, la restauration et la reconstruction de monuments historiques.

3) Les promesses de subvention et les subventions

C'est le règlement grand-ducal du 21 juillet 2009 concernant l'allocation de subventions pour des travaux de restauration d'immeubles qui règle les conditions et modalités de l'allocation des subventions en capital issues du Fonds pour les monuments historiques. Il exécute ainsi l'article 17.2 de la loi du 4 mars 1982 modifiée a) portant création d'un Fonds Culturel National ; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie.

Les subventions sont applicables aux immeubles ayant un intérêt historique, architectural, archéologique, artistique, scientifique, technique ou industriel, qui ont gardé leur caractère typique ou historique et dont la construction est achevée depuis au moins soixante ans à la date de la demande.

Toutefois, exceptionnellement, des immeubles plus récents sont éligibles à condition de revêtir une *architecture remarquable* dûment documentée par le demandeur et avisée par la Commission des sites et monuments nationaux.

Des subventions peuvent être allouées pour la restauration, l'équipement et la mise en valeur.

Elles peuvent être destinées :

¹⁶⁷ Fonds spéciaux institués par l'article 18 de la loi du 29 décembre 1970 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1971

- aux communes
- aux syndicats de communes,
- aux associations
- à toute autre personne morale ou physique

Les travaux concernés sont ceux qui contribuent à la conservation ou à la restauration de l'aspect original de l'immeuble.

Parmi ces travaux, sont éligibles ceux qui concernent :

- les façades,
- les toitures,
- la ferblanterie,
- le gros-œuvre,
- la serrurerie,
- l'installation de fenêtres,
- la restauration ou le renouvellement de portes
- l'intérieur de l'immeuble et ayant comme but la sauvegarde de la substance historique

Sont également éligibles les travaux d'architecte et d'ingénieur.

L'échelle de subvention proposée part d'une proportion de 30 % jusqu'au-delà de 50 % dans certains cas remarquables.

Le premier échelon est celui de l'immeuble qui n'est pas protégé – immeuble non classé monument national, non proposé au classement et non inscrit à l'inventaire supplémentaire – pour lequel les travaux éligibles peuvent être subventionnés jusqu'à 30 % des frais encourus.

Le deuxième échelon est celui d'un immeuble classé monument national, proposé au classement ou inscrit à l'inventaire supplémentaire, pour lequel les travaux éligibles peuvent être subventionnés jusqu'à 50 % des frais encourus.

Le troisième et dernier échelon est celui de l'immeuble classé monument national pour lequel les travaux éligibles peuvent être subventionnés au-delà de 50 % des frais encourus, et ce après avis de la commission concernant ce dépassement exceptionnel.

Les monuments classés, inscrits à l'inventaire supplémentaire, ou en instance de classement sont repris dans la même catégorie où l'organisme subventionnaire peut intervenir jusqu'à 50 %.

Les articles 5 à 6 décrivent la procédure et les conditions d'obtention des subventions. Ces dernières sont toujours allouées dans la limite des crédits budgétaires disponibles (art. 7).

En premier lieu, la demande de subvention est introduite, avant les travaux, auprès du Service des sites et monuments nationaux, moyennant un formulaire remis par ce même service.

Certaines pièces sont à joindre obligatoirement au dossier : des photos représentatives de tous les côtés de l'immeuble à restaurer, et, en fonction des travaux envisagés, des plans du projet ainsi que des devis.

En deuxième lieu, la demande est examinée par le SSMN tandis qu'une visite des lieux avec le requérant a lieu.

En troisième lieu, après avis du SSMN et le cas échéant de la COSIMO, le ministre de la Culture peut adresser au requérant une promesse de subvention.

Cette promesse indique les travaux à subventionner ainsi que le pourcentage ou le forfait que présente la subvention en relation avec les frais à supporter. Cependant cela s'effectue :

- dans la limite des crédits disponibles au moment de la réception du relevé établi par le ou les fournisseurs de travaux ou de services ;
- sous réserve du suivi des travaux par le SSMN ;
- sous réserve du respect des observations du SSMN au cours des travaux.

En quatrième lieu, le SSMN suit les travaux à subventionner.

Ses observations doivent être respectées par le maître d'ouvrage.

Si au contraire le maître d'ouvrage ne les respecte pas, le SSMN établit un constat et l'adresse au ministre de la Culture. À la suite de quoi, la promesse de subvention *peut* (sic !) être totalement ou partiellement annulée.

En cinquième, quand les travaux de restauration sont réalisés, après avis du SSMN, le montant de la subvention est fixé par le ministre de la Culture.

Cette fixation de la subvention se fait sur présentation par le demandeur :

- des factures acquittées relatives aux travaux
- d'un relevé établi par le ou les fournisseurs de travaux ou de services.

Le contenu du relevé est réglementé et doit reprendre exclusivement les travaux désignés par la promesse de subvention. Il est à soumettre au service moyennant un formulaire.

En dernier lieu, par le formulaire précité, le demandeur « s'engage formellement à ne pas altérer le résultat des travaux de restauration à subventionner sans en avoir informé le service au moins trois mois avant le début des nouveaux travaux ».

Le système de subvention n'est pas réservé aux éléments protégés du "patrimoine architectural" (monuments inscrits ou classés).

Tandis qu'un échelonnement est prévu eu égard à la protection ou son absence, aucun mécanisme n'oblige automatiquement la protection effective, pour un immeuble qui en est dépourvu, en contrepartie de la subvention. Il s'agirait à tout le moins d'introduire un mécanisme qui lie demande de subvention à l'examen de l'intérêt culturel de l'immeuble.

Certaines propositions visent à établir une relation directe entre l'octroi de la subvention de la part de l'État et un « statut officiel, octroyé préalablement au subside ». Les mêmes indiquent qu'agir de la sorte « pourrait d'avantage renforcer la compréhension et l'acceptation du public de la mise en place d'une protection du patrimoine qui se veut cohérente et conséquente ». ¹⁶⁸

Il semble en effet logique d'une part qu'un équilibre des charges existe, d'autre part que l'égalité entre citoyens soit préservée. L'équilibre des charges s'effectue entre la restriction de droit public à la propriété (servitude administrative d'utilité publique) et l'aide directe ou indirecte de l'État, garant de l'intérêt général. L'aide directe s'effectue par exemple via des subventions aux propriétaires. Ceci ne peut néanmoins cacher les autres modes de financement directs et indirects qu'il y aurait lieu de mettre en place,

¹⁶⁸ Note à Madame la Ministre de la Culture relative à la politique de subventionnement pour des travaux de restauration d'immeubles anciens.

notamment les incitations fiscales liées à l'impôt sur le revenu (déduction fiscale, crédit d'impôt) ou liées aux impôts fonciers. Il semble également opportun alors de distinguer les gros travaux des travaux d'entretien et de maintenance. Pour ces derniers, les déductions fiscales peuvent être privilégiées, tandis que le système de subventionnement correspond plus parfaitement aux gros travaux.

Les travaux de construction sont caractérisés de gros ouvrage par la jurisprudence. Il s'agit entre autres de la stabilité et de la sécurité de l'édifice ainsi que du coût et du caractère d'investissement durable que représente l'ouvrage.

La façade fait partie des gros ouvrages, car elle assure la fonction d'isolation et d'étanchéité de la construction. La façade garantit à la fois l'habitabilité et la durabilité et est elle-même un élément durable de la construction.¹⁶⁹

Il conviendra de prendre concernant les protections dites locales ou communales des mécanismes qui permettront que les communes les financent partiellement de manière conjointe. Il peut être imaginé par exemple la constitution d'un fonds spécifique à l'échelle du territoire, qui serait approvisionné par l'État au *pro rata* d'une alimentation par les communes. Il semble en effet logique que soient conjugués moyens et responsabilité quant aux fins.

Par ailleurs, l'engagement formel du demandeur par formulaire semble trop faible surtout si l'immeuble n'est pas protégé. *Quid* en cas de changement du propriétaire ? Ne faudrait-il pas mieux miser sur une obligation de ne pas faire qui suit l'immeuble en quelques mains qu'il passe, donc sur une protection ?

Il conviendrait également de mieux différencier les subventions en fonction des charges à supporter. L'échelle de subvention serait affinée en fonction du degré de protection supporté en l'occurrence par le propriétaire.

Il serait également opportun de lier les cas de dépassement exceptionnel de la proportion maximale, qui peut être subventionnée, à l'inscription sur une liste du patrimoine remarquable ou exceptionnel révisable tous les trois ans.

Il s'agirait également d'introduire des mécanismes de réciprocité. La subvention, issue de deniers publics, doit retourner en tout ou en partie au profit du public et a fortiori du contribuable. Si l'immeuble est visible de la voie publique, cela ne pose pas problème. Si par contre, il n'est pas dans ce cas de figure ou que la subvention reçue était consacrée aux travaux d'intérieur, alors il conviendrait de définir raisonnablement une participation à des journées portes ouvertes pendant un nombre de jours défini.

Le montant de la subvention est fixé par le ministre après la réalisation des travaux de restauration et sur présentation de justificatifs. Cela implique que le propriétaire doit avancer la somme du montant total des travaux. Il faudrait se demander s'il ne serait pas judicieux d'inciter à la conservation et à la restauration en aidant *a priori*, plutôt qu'*a posteriori*, les propriétaires, moyennant par exemple l'existence de prêt « patrimoine culturel » à l'instar de ce qui existe en matière environnementale. En outre, ces prêts facilités pour la restauration d'un patrimoine architectural établi auraient pour mérite d'atténuer la situation qui veut qu'un emprunt soit presque *ipso facto* conditionné à la performance énergétique après réhabilitation de l'immeuble.

¹⁶⁹ Gaston VOGEL, *Encyclopédie judiciaire de droit luxembourgeois*, Bruxelles, Larquier, 2010, coll. Dictionnaires juridiques, V° Gros ouvrage.

Par ailleurs, aucun financement de l'archéologie n'est prévu par l'intermédiaire de ce fonds. Il pourrait utilement être créé un « sous-fonds » spécifique pour le financement de l'archéologie de sauvetage (paiement du coût des fouilles par l'aménageur, avec par exemple une possibilité de déduction fiscale).

b) Le financement indirect

1) *Le Fonds Culturel National (FoCuNa)*

C'est la loi modifiée du 4 mars 1982 qui, d'une part, porte la création d'un Fonds Culturel National et d'autre part, modifie et complète les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie.

Le fonds a été créé en tant qu'établissement public jouissant de la personnalité juridique ayant son siège à Luxembourg (art. 1^{er}).

L'article 2 de la loi précise sa principale mission qui est celle de « recevoir, de gérer et d'employer les allocations et dons émanant de sources publiques et privées » en vue premièrement de la promotion des arts et sciences et deuxièmement de la conservation, de la restauration et de l'affectation appropriée du patrimoine historique et culturel national, immobilier et mobilier.

Le ministre de la Culture exerce son autorité sur le Fonds (art. 3).

Les ressources du Fonds sont constituées par des dons en espèces et des dons en nature (art. 7).

Il peut recevoir :

1. des dons en espèces :
 - sans indication de destination ;
 - pour compte de l'Institut grand-ducal, de l'Université du Luxembourg, des instituts culturels de l'État, des bibliothèques et musées communaux ;
 - pour le compte d'autres organismes culturels reconnus d'utilité publique par une loi spéciale ou en vertu des articles de la loi sur les associations et les fondations sans but lucratif ;
 - pour le compte d'activités relevant des objectifs définis à l'article 2 et agréées par son comité directeur d'après les conditions et suivant les modalités déterminées par règlement grand-ducal.

2. des dons en nature sous forme d'objets d'art, de mobilier, de livres, d'objets de collection ou de documents qui sont de haute valeur culturelle, artistique ou historique.

La procédure d'inventaire est diligentée et s'effectue sous la responsabilité du président du Fonds.

Le ministre de la Culture donne ses directives quant à la disposition des dons reçus par le Fonds sans indication de destination, en ayant égard à la double mission du Fonds.

L'article 4 prévoit que le Fonds est administré par un comité-directeur composé de deux délégués désignés par le ministre de la Culture et d'un délégué désigné par le ministre des Finances. Un des délégués du ministre de la Culture présidera le comité-directeur. C'est au sein de ce dernier ministère qu'un secrétariat est chargé d'assister le comité-directeur.

Deux délégués des institutions ou organismes culturels bénéficiaires visés s'ajoutent lors des délibérations sur l'acceptation et l'affectation de dons en espèces

- sans indication de destination
- pour le compte de l'Institut grand-ducal, de l'Université du Luxembourg, des instituts culturels de l'État, des bibliothèques et musées communaux
- pour le compte d'autres organismes culturels reconnus d'utilité publique par une loi spéciale ou en vertu de la loi sur les associations et les fondations sans but lucratif.

La loi prévoit la durée du mandat des délégués permanents (trois ans, renouvelable) en spécifiant que celui-ci est toujours révocable par le ministre qui a le droit de nomination.

La loi prévoit ensuite des conditions de décision au sens où les décisions du comité-directeur sont soumises à l'approbation du ministre des Affaires culturelles et, dans le cas où les décisions portent sur des placements de fonds ou l'application de dispositions fiscales, à celle du ministre des Finances.

Le président assume (art. 6) :

- l'exécution des décisions du comité-directeur ;
- l'expédition des affaires courantes du Fonds ;
- la représentation du Fonds en justice ;
- tous les autres actes privés ou publics.

Il s'agit d'une forme publique encourageant la philanthropie et gérant certains deniers, la loi prévoit donc que sa gestion est assujettie au contrôle de la Chambre des Comptes suivant les modalités à déterminer par règlement grand-ducal (art. 9).

La loi prévoit également un régime fiscal d'abord pour le fonds lui-même, puis pour les donateurs.

Ainsi, le Fonds est exempt de tous droits, taxes et impôts généralement quelconques au profit de l'État et des communes, excepté la taxe sur la valeur ajoutée (art. 10).

Les articles 11 à 16 prévoient la déductibilité, dans les limites et conditions prévues par les dispositions légales concernant l'impôt sur le revenu, des dons en espèces ou en nature alloués soit au Fonds, soit à un tiers.

Cependant cette déductibilité est assujettie à une sorte de « contrôle d'opportunité ». Une commission interministérielle dont la composition est fixée par décision conjointe du ministre de la Culture et du ministre des Finances, examine les dons en nature afin de déterminer si le donateur pourra bénéficier des dispositions fiscales.

La loi permet à cette commission de s'adjoindre un expert en la branche concernée.

La commission rend son avis avec comme critère l'intérêt culturel, artistique ou historique ainsi que la valeur du bien donné (valeur estimée de réalisation).

Les articles 15¹⁷⁰ et 16¹⁷¹ règlent des questions successorales.

¹⁷⁰ Article 15 : « Lorsqu'une personne a disposé d'un bien à titre gratuit au profit du Fonds ou d'un tiers au sens de l'article 8 ci-dessus dans l'année précédant son décès, ce bien n'est pas considéré comme faisant partie de la succession de cette personne, même si la libéralité n'a pas été assujettie au droit d'enregistrement établi pour les donations. Il en est de même des sommes ou valeurs que le Fonds ou le tiers est appelé à recevoir à titre de legs en vertu d'un contrat renfermant une stipulation à son profit. »

En outre, le Fonds Culturel National a reçu l'affectation - "hérité" pourrait-on dire – en vertu de l'article 18 de certains avoirs des fonds spéciaux¹⁷² supprimés, en l'occurrence les avoirs du Fonds de la bibliothèque nationale pour acquisitions nouvelles et du Fonds pour l'acquisition d'œuvres d'art, pour le financement de fouilles archéologiques et pour l'équipement scientifique des musées de l'État.

Par ailleurs, le règlement grand-ducal du 21 mars 1986 concernant le contrôle par la Chambre des Comptes sur la gestion financière du Fonds Culturel National (Mém. A, n° 37, 5 mai 1986) prévoit que le fonds transmet annuellement à la Chambre des comptes « l'inventaire des dons en nature qu'il a reçus sous forme d'objets d'art, de mobilier, d'objets de collection ou de documents. » (art. 4).

Il est intéressant de souligner l'évolution des dispositions concernant le Fonds pour les monuments historiques.

Originellement consacré par les dispositions budgétaires (titre III) de la loi 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 philanthropie¹⁷³, il est à ce moment-là un fonds spécial destiné à « financer les dépenses non courantes en rapport avec l'acquisition, la restauration et la reconstruction de monuments historiques réalisées pour le compte de l'État » (art. 17). Nous avons vu que le fonds est principalement alimenté par des dotations budgétaires et des dotations du FoCuNa.

Aujourd'hui et depuis les lois respectivement du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2009 et du 17 décembre 2010 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2011, le fonds semble avoir pris une toute autre ampleur.

Nous pouvons penser qu'à l'origine il s'agissait de promouvoir le mécénat et la philanthropie eu égard aux monuments historiques en même temps qu'un financement de l'État. Aujourd'hui, le Fonds pour les monuments historiques semble quelque peu déconnecté de la loi dans laquelle il a jadis pris racine. Semble le prouver l'exposé des motifs du récent budget qui lui consacre une page complète et dans laquelle il prend pour base légale non directement la loi portant création du FoCuNa mais un article de la première des lois budgétaires modifiant la loi précitée.

La déconnexion s'opère également par la modification des missions du Service des sites et monuments nationaux par une loi budgétaire et ceci sans les intégrer directement à la loi modifiée portant réorganisation des Instituts culturels de 2004.

La mission qui pose assurément le plus de questions est celle de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage des projets d'investissements réalisés directement par l'État dans l'intérêt des

¹⁷¹ « L'acquéreur, le donataire, l'héritier ou le légataire d'objets d'art, de mobilier, de livres, d'objets de collection, de documents qui sont de haute valeur culturelle, artistique ou historique, pourra bénéficier en matière d'enregistrement, d'hypothèque, de succession ou de mutation par décès, d'une remise des droits exigibles sur la transmission de chacun de ces biens lorsqu'il fera don au Fonds ou à un tiers, au sens de l'article 8 ci-dessus d'un ou de plusieurs biens dans les délais prévus pour l'enregistrement constatant la mutation et pour le dépôt de la déclaration de succession ou de mutation par décès.

Le bien est soumis à l'avis de la commission interministérielle. Dans le cadre des dispositions du présent article, le receveur chargé du recouvrement des droits d'enregistrement, de succession ou de mutation par décès fait partie de cette commission. La donation n'est considérée comme réalisée qu'après acceptation par le donateur des conditions prévues par la décision d'agrément des ministres concernés, au sens de l'article 4, dernier alinéa. »

¹⁷² Fonds spéciaux institués par l'article 18 de la loi du 29 décembre 1970 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1971

¹⁷³ Mém. A., n° 12, 12 mars 1982.

objets immobiliers et mobiliers ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg dont il est propriétaire.

2. Le financement privé

a) Les propriétaires privés

Les propriétaires privés financent *a priori* les travaux de restauration d'immeubles. Ils le font à tout le moins à hauteur de 50 % du montant total, sauf cas exceptionnel pour lequel est requis un avis de la CoSiMo (cf. *supra* les promesses de subvention et les subventions). Il ne faut pas oublier que la conservation d'un monument entraîne moins de dépenses pour les pouvoirs publics quand le propriétaire privé s'engage lui-même à en assumer le coût. Si l'État devait acheter ce monument et pourvoir lui-même à tous les frais d'entretien, le coût serait beaucoup plus élevé pour les pouvoirs publics.

b) La Fondation de Luxembourg

La Fondation de Luxembourg a été constituée en décembre 2008 par l'État luxembourgeois et l'Œuvre Nationale de Secours Grande-Duchesse Charlotte, dans le cadre d'une initiative gouvernementale visant à promouvoir la philanthropie, annoncée par le Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker dans sa déclaration sur l'état de la Nation le 22 mai 2008¹⁷⁴.

La Fondation de Luxembourg se décrit comme un organisme indépendant à but non lucratif. Elle agit comme intermédiaire entre d'une part les donateurs potentiels et

¹⁷⁴ « Bénévolat rime avec mécénat, voire, un peu, avec philanthropie. Lorsqu'il s'agit de réussir le « vivre ensemble », on a besoin de l'initiative privée, de la société civile, de la personne individuelle qui travaille dans l'intérêt général, on a besoin du mécénat et de l'engagement philanthropique. Lorsqu'il s'agit de garantir la réussite intégrale de la cohésion sociale, l'État doit être conscient qu'il ne peut pas tout faire à lui seul. Il peut – et c'est là son devoir – prendre en charge les besoins collectifs de la société. Mais il a du mal – et il le sait – à identifier rapidement les nouveaux besoins de la société et à apporter une réponse ciblée à des situations spécifiques, notamment lorsque celles-ci ne concernent qu'un groupe limité de personnes. C'est pourquoi le gouvernement est décidé à encourager davantage l'engagement privé dans l'intérêt général. Nous devons supprimer les barrières qui entravent les efforts de ceux qui sont prêts à mobiliser une partie de leur énergie et de leur fortune au service de la communauté. C'est pourquoi nous créons une fondation privée, indépendante, ayant pour objectif la promotion de la philanthropie et du mécénat. Cette fondation ne devra pas faire concurrence à ceux qui sont actifs sur le terrain. Il ne faut pas qu'elle devienne une structure qu'on leur impose. Il faut que cette fondation devienne un intermédiaire entre les destinataires des dons et les personnes et entreprises qui sont prêtes à un engagement financier dans l'intérêt général. Elle est appelée à fournir des conseils à ceux qui ont besoin d'informations sur tout domaine d'activité philanthropique nouveau ou non. Il faut qu'elle soit indépendante du gouvernement et de l'État et c'est pour cette raison que nous avons demandé à l'Œuvre Grande-Duchesse Charlotte de représenter l'État au sein de cette fondation.

À l'automne, le ministre de la Justice présentera des propositions sur la philanthropie, propositions qui prévoient un cadre plus favorable pour les activités philanthropiques tant au Luxembourg qu'au-delà de nos frontières. La philanthropie, pour le dire très clairement, ne vient pas se substituer à l'engagement de l'État. L'État ne se retire d'aucun domaine aux dépens de la philanthropie. La philanthropie ne devra pas conduire au désengagement de l'État, mais elle devra constituer un plus pour les personnes. La philanthropie a toujours existé, et elle sera d'autant plus présente que l'État la fait bénéficier d'un meilleur soutien fiscal. Aujourd'hui, le montant fiscalement déductible à titre de dons est limité à 10% du revenu et 500 000 euros par an. Ces plafonds sont doublés. En plus, la déductibilité des dons doit pouvoir être répartie sur plusieurs années. Les taxes d'enregistrement en cas de legs ou de dons à des fondations et constatées par notaire seront réduites d'un tiers. En plus, les dons plus importants ne requièrent plus d'autorisation spécifique s'ils sont effectués par virement. »

d'autre part les organisations caritatives et les projets à soutenir au Luxembourg comme à l'étranger.

L'article 4 des statuts de la Fondation prévoit que « la Fondation a pour objet de promouvoir l'engagement philanthropique de personnes physiques et morales. A cette fin, elle peut prendre ou soutenir des initiatives et programmes dans les domaines scientifique, social, culturel, environnemental et tous autres domaines d'intérêt général, au Grand-Duché de Luxembourg et à l'étranger ».

L'article 5 des statuts prévoit quant à lui qu'en vue de réaliser son objet, la Fondation peut notamment :

1. agir par l'information et le conseil ;
2. développer des services et outils promouvant et facilitant l'engagement philanthropique ;
3. abriter sous son égide des fonds à objet spécifique ;
4. octroyer des soutiens financiers, prix, récompenses et autres subsides à des organisations, publiques ou privées, des groupes d'individus ou des personnes individuelles ;
5. lancer des appels à projets ;
6. promouvoir des études et recherches ;
7. développer des programmes d'actions propres ;
8. créer ou participer à d'autres organismes, fondations, associations ou groupements à caractère non lucratif ;
9. intervenir par toute autre manière conforme à son objet social.

À ces fins et en vertu de l'article 6 de ses statuts, la Fondation peut accepter des libéralités entre vifs ou testamentaires ainsi que des subsides privés ou publics afin d'en assurer la gestion ou de les redistribuer, ou encore afin d'en redistribuer les fruits et produits disponibles au profit de personnes, œuvres ou organismes d'intérêt général en se conformant, pour ce faire, aux intentions, charges et conditions éventuellement stipulées par les donateurs.

La Fondation compte des fondations « sous égide », notamment consacrées au domaine de la Culture et Diversité.

Elle décrit ce « domaine de la culture » comme un « champ d'action naturel pour le mécénat et la philanthropie privée, puisque historiquement les grands philanthropes sont souvent retenus pour leurs donations à des institutions et hauts lieux de l'expression artistique et de la conservation de la mémoire (...) ».

Elle souligne également que dans ce domaine les objectifs des fondations abritées sont fortement influencés par les intérêts personnels des fondateurs. En ce qui concerne la ville de Luxembourg, la Fondation Notre-Dame a été établie en vue de contribuer à la conservation d'un immeuble historique pour les générations futures. Elle indique dans son dernier rapport d'activité que les donateurs sont alors « motivés par des attaches personnelles et des émotions fortes qui les lient à ces bâtisses ».

La description de la Fondation Notre-Dame apprend sans surprise que cette dernière est dédiée à la sauvegarde du patrimoine culturel et architectural de la Cathédrale¹⁷⁵ Notre-Dame de Luxembourg et qu'elle soutient la Fabrique d'église dans le réaménagement du chœur de la Cathédrale.

L'immeuble est protégé selon le Plan d'aménagement général actuel de la ville de Luxembourg, mais non selon les dispositions en vigueur en matière de protection et de conservation des sites et des monuments nationaux.

Plusieurs questions se posent.

D'abord, il conviendrait d'examiner l'éventuel effet de doublon existant du fait d'une initiative publique à forme publique, d'une part, et d'une initiative publique à forme privée, d'autre part.

La Fondation de Luxembourg a été créée pour encourager au sens large la philanthropie, dont celle qui concerne la protection du patrimoine culturel, immobilier ou mobilier au demeurant.

Cependant, il existe toujours un Fonds Culturel National qui a la forme d'un établissement public jouissant de la personnalité juridique.

3. Le tourisme culturel allié de la protection du patrimoine culturel

Le patrimoine culturel apparaît très clairement en tant que ressource économique. À titre d'exemple, le Programme gouvernemental de 2009 concernant le tourisme¹⁷⁶ parle de « concept stratégique global » au sujet de la « politique en matière de développement futur du tourisme luxembourgeois » et qui s'articule autour du slogan « Qualité de vie et qualité du tourisme », signifiant la double perspective, d'une part, « d'une consolidation et d'une amélioration qualitative des conditions de vie de la population » et, d'autre part, d'un tourisme qui s'appuierait essentiellement sur la qualité et le respect de l'environnement. Le programme montre la volonté d'une « offensive ciblée en vue du développement d'un petit nombre de segments à potentiel de croissance élevé » dont font partie le tourisme culturel et le tourisme en milieu rural.

Plus largement, tout porte à croire que le budget consacré aux activités culturelles – non spécifiquement au patrimoine culturel – restera stable.

¹⁷⁵ Voyez à ce sujet *Rénovation de la cathédrale de Luxembourg. Fondation Notre Dame*, [en ligne], <http://www.fdlux.lu/fr/project/renovation-cathedrale-dame-luxembourg> (page consultée le 23 mars 2013) : « L'histoire de la Cathédrale Notre-Dame de Luxembourg est marquée par des transformations et agrandissements successifs qui se reflètent dans la complexité des styles architecturaux qu'on retrouve dans cet édifice marquant. La partie ancienne de l'actuelle Cathédrale de Luxembourg doit ses origines à l'ancienne église du collège des Jésuites achevée en 1621. Sous le règne de l'impératrice Marie-Thérèse l'église est érigée en 1778 en église paroissiale portant le titre « St-Nicolas et S^{te}-Thérèse ». Elle reçoit la dénomination « Église Notre-Dame » le 31 mars 1844 sous le vicaire apostolique Jean-Théodore Laurent. Le 17 juin 1870, le vicariat apostolique est érigé par le pape Pie IX en évêché, et par la même occasion l'église paroissiale devient église cathédrale. L'agrandissement de la cathédrale fut entrepris dans les années 1935/38 ».

« La dernière restauration de l'intérieur date de 1977/78. Le Comité de Gestion de la Fondation Notre-Dame salue l'initiative de rénovation et la mise en valeur de ce Patrimoine culturel. Guidé par les vœux des fondateurs, le Comité de Gestion a décidé de contribuer en 2010 à l'acquisition du nouveau mobilier pour le chœur de la Cathédrale. Elle financera ainsi en partie l'acquisition d'un nouvel autel central et la création d'une stèle sur laquelle viendra reposer la statue de la Consolatrice des Affligés, Patronne de la Ville de Luxembourg et du Grand-Duché ».

¹⁷⁶ Programme gouvernemental de 2009, Ministère des classes moyennes et du tourisme, point II, n°1, politique générale, p. 28.

Ainsi, le Premier ministre, s'exprimant lors du discours sur l'état de la nation du 8 mai 2012 à la Chambre des députés¹⁷⁷, a dit à propos du budget de la culture qu'« (...) il y a des gens qui veulent faire des économies sur le budget de la culture. Ce sont là des idées simples, des vues simples, des réflexions naïves qui ne tiennent pas compte de la complexité du contexte de l'action politique. »

Il ajoute : « Nous avons essayé par le passé de combiner un grand nombre d'atouts. La culture et la politique culturelle en font certainement partie. Avant de s'établir au Luxembourg, les entreprises étrangères et les gens qui viennent de l'étranger proche et lointain se posent deux questions : quelle est l'infrastructure scolaire du Luxembourg ? Quelle est l'infrastructure culturelle de ce petit pays ? Même si elle n'est pas encore complète, nous disposons d'une excellente infrastructure culturelle. La culture a un impact sur l'image de marque d'un pays. Seul un pays qui existe sur le plan culturel, seul un pays qui investit dans son identité et sa multidiversité culturelles est un *pays attractif*. Un pays qui ne propose pas d'offres culturelles est un site incomplet. Et pourtant, des observateurs et politiciens superficiels soucieux de l'équilibre budgétaire oublient souvent l'importance de la contribution économique de la culture. Ceux qui veulent faire des économies sur le plan culturel – et ils sont nombreux à le vouloir – oublient souvent que le secteur culturel occupe 6 300 personnes, soit 1,8 % de la population active. *La culture et le tourisme – deux secteurs souvent complémentaires* – occupent plus de 24 000 personnes au Luxembourg. Nous avons tout intérêt à ne pas réduire notre budget culturel. C'est pourquoi ce budget restera, au cours des prochaines années, supérieur à 1 % de la masse budgétaire totale. »

À propos de la compétitivité du tourisme dans la Grande Région¹⁷⁸, le Programme gouvernemental, rappelant que les meilleures opportunités résident dans la qualité de l'offre touristique et dans le « développement de produits novateurs », prévoit que le Gouvernement soutiendra « la création de produits touristiques transfrontaliers, comme par exemple les itinéraires transfrontaliers du patrimoine mondial de l'UNESCO, permettant ainsi d'ajouter une plus-value aux produits touristiques nationaux en place ». Le même programme affirme que « le tourisme et la culture constituent en effet des éléments constitutifs d'une identité commune de la Grande Région ».

Il est également à souligner la création d'une « Commission nationale du Tourisme »¹⁷⁹ qui rassemble le Gouvernement et les différents acteurs touristiques concernés et a pour objectif de lancer « des débats sur des sujets touristiques d'actualité » et pour mission de « conseiller le Gouvernement sur des sujets touristiques, cela sur base de propositions élaborées dans des groupes de travail sectoriels *ad hoc* ».

¹⁷⁷ Jean-Claude JUNCKER, *Traduction française du discours sur l'état de la nation du 8 mai 2012*, Chambre des députés, [en ligne], <http://www.gouvernement.lu/gouvernement/etat-nation/traduction-francaise-2012/index.html> (page consultée le 10 février 2013).

¹⁷⁸ Ministère des classes moyennes et du tourisme, point II. Tourisme, n° 6 Grande Région, p.30.

¹⁷⁹ Point 8, p. 31.

3. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

L'aménagement du territoire et l'urbanisme ne font pas à Luxembourg l'objet de publications qui mettraient en lumière les tenants et les aboutissants en matière de protection du patrimoine culturel.

Il convient de distinguer plusieurs échelons de gestion dans l'aménagement du territoire au Grand-Duché de Luxembourg.

Le premier échelon est celui de l'État. Un cadre législatif est posé pour l'ensemble du territoire (A). Il y est rencontré quelques dispositions qui concernent directement la protection du patrimoine culturel (B).

A. LES POLITIQUES ET LES INSTRUMENTS JURIDIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

1. Aménagement du territoire

a) Acteurs

Au *niveau national*, les acteurs clés de la politique urbaine sont les suivants :

1. Le Département de l'Aménagement du territoire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures est compétent pour l'aménagement du territoire en général et la politique urbaine en particulier, définie par son caractère transversal.

2. Le Ministère de l'Intérieur et à la Grande Région coordonne le développement urbain au niveau communal (à savoir l'organisation du territoire communal et l'organisation des ressources démographiques, écologiques, économiques, sociales, culturelles, financières et spatiales des communes). Font également partie de ses compétences la promotion des objectifs d'un urbanisme durable, l'information et la formation des acteurs de l'aménagement communal, la coopération transfrontalière et le programme INTERREG A « Grande Région ».

3. Le Ministère du Logement est l'autorité de tutelle du « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat » qui est chargé de développer l'aide au logement ainsi que le logement social dans le cadre du développement urbain et rural. Parmi les missions du fonds se trouve celle de la promotion de la qualité du développement urbain, de l'architecture et de la technique.

4. Enfin, Le Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur qui est notamment responsable de la politique économique régionale ayant comme but la répartition territoriale harmonieuse des activités économiques et la réduction des disparités économiques. Sa Direction de la politique régionale est chargée entre autres de la politique de développement économique transfrontalier et transnational.

En outre, trois commissions et conseils jouent le rôle de consultant et d'assistant en la matière.

1. Le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire (CSAT) a été créé par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (art. 23) et est chargé de conseiller le Gouvernement en ce qui concerne les grandes options ou les problèmes majeurs en

matière d'aménagement du territoire. Il émet son avis sur les questions dont il est saisi par le Gouvernement et peut de sa propre initiative faire les propositions qu'il juge utiles à l'accomplissement de sa mission ou concernant l'aménagement du territoire. Il se compose de représentants des associations commerciales, des syndicats, des syndicats intercommunaux, etc.

Aucune personne issue d'organisations sans but lucratif voire d'organisations non gouvernementales ayant trait au patrimoine culturel (archéologique, architectural, etc.) n'est incluse dans la composition du conseil.

2. Le Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire (CIAT) a été institué par la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire (art. 24) et assiste le ministre en matière d'aménagement du territoire. Le comité coordonne, au niveau gouvernemental, sous la direction du ministre, les travaux devant préparer les décisions relatives aux plans directeurs régionaux, aux plans directeurs sectoriels et aux plans d'occupation du sol. En outre, il donne son avis sur les questions qui lui sont soumises par le ministre et notamment sur les suggestions et avis émanant du conseil supérieur.

De plus, le CIAT participe à l'élaboration de programmes sectoriels, régionaux et nationaux et est responsable pour la vérification des observations des intervenants locaux concernant les plans et programmes d'aménagement du territoire.

En vertu du Règlement grand-ducal du 26 septembre 2011 concernant la composition et le fonctionnement du CIAT un délégué du ministère de la Culture est membre du comité.

3. La Commission d'Aménagement a été instituée par la loi du 19 juillet concernant l'aménagement communal et le développement urbain (art. 4) auprès du ministre de l'Intérieur et à la Grande Région (plus généralement auprès du ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions).

Elle a pour mission de donner son avis sur toutes les questions et tous les projets en matière d'aménagement communal que le ministre ou les communes lui soumettent et d'adresser de son initiative au ministre toute proposition relevant de ses missions.

La commission comporte en son sein une cellule d'évaluation qui pour chaque projet est composée de la majorité de ses trois membres et qui a pour mission d'émettre son avis en vue de l'adoption des plans d'aménagement particulier.

La commission d'aménagement et sa cellule d'évaluation se font assister, pour des projets à déterminer par leurs soins, par des représentants-experts d'autres administrations publiques ou établissements publics chaque fois que des compétences spécifiques sont requises.

Elle a trois tâches majeures. La première est de conseiller les communes dans l'application de la nouvelle loi portant sur l'aménagement communal et le développement urbain ; la deuxième est de conseiller le gouvernement sur ladite loi ; la troisième et finale est de donner son avis sur les projets déposés par le gouvernement ou les municipalités.

La Commission d'Aménagement donne donc son opinion sur les projets urbains et les plans locaux avant qu'ils soient votés.

L'article 4, al. 5 de la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prévoit en outre que « la commission d'aménagement et sa cellule d'évaluation se font assister, pour des projets à déterminer par leurs soins, par des représentants-experts d'autres administrations publiques ou établissements publics chaque fois que des compétences spécifiques sont requises. » Ces représentants-experts

sont nommés par le ministre ayant l'aménagement communal et le développement urbain dans ses attributions.

Le règlement grand-ducal du 28 juillet concernant l'organisation et le fonctionnement de la Commission d'aménagement ainsi que l'organisation et le fonctionnement de la cellule d'évaluation¹⁸⁰ précise que « la Commission d'aménagement peut se faire assister par les représentants-experts ou leurs suppléants désignés par : (...) le membre du Gouvernement ayant la culture dans ses attributions (...) » (art. 2). Il semble qu'un membre (architecte) du personnel du SSMN a été désigné à cet effet.

La loi indique que la commission et sa cellule « se font assister » « chaque fois que des compétences spécifiques sont requises » et pour des projets déterminés par eux (art. 4, al. 5 loi du 18 juillet 2004) et le règlement grand-ducal indique que la dite commission « peut se faire assister par les représentants-experts ou leurs suppléants » (art. 2 règlement grand-ducal du 28 juillet 2011). La formulation des dispositions donne une grande latitude à la commission qui peut dès lors ne pas systématiquement associer le ministère de la Culture, dans les décisions concernant l'aménagement communal et le développement urbain qui pourraient le concerner (ou un de ses Instituts culturels). Ce mécanisme doté d'une telle marge de manœuvre le rapproche plus d'une faculté que d'une obligation légale qui doit être mise en œuvre. Conséquemment, tout porte parfois à croire que l'inclusion de personnes issues du ministère de la Culture (ou du SSMN ou du CNRA) se fait toujours sur base volontaire, ce qui ne peut que renforcer une certaine précarité des considérations patrimoniales.

Au cours des dernières années la collaboration interministérielle a été renforcée de telle sorte que divers groupes de travail ont été établis pour élaborer des plans directeurs sectoriels.

Au *niveau local et régional*, le Grand-Duché de Luxembourg compte aujourd'hui 116 communes bénéficiant de l'autonomie municipale, dont 15 centres de développement et d'attraction (CDA ; centres urbains ou des localités avec un degré d'équipement en services élevé). L'ensemble des CDA forme un système hiérarchisé et cohérent selon le principe de la déconcentration concentrée.

Au *niveau de la Grande Région*, deux réseaux de villes ayant des villes partenaires luxembourgeoises ont été constitués : LELA + (aujourd'hui Tonicités) et QuattroPole.

b) Cadre légal

L'aménagement du territoire est circonscrit par la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire.

Son article premier, 1°, prévoit en effet que « l'aménagement du territoire poursuit le développement du territoire national en respectant les particularités et les ressources propres des diverses régions qui le composent » et précise son objectif qui est « d'assurer aux habitants du pays des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de ses régions en valorisant leurs ressources respectives et en maintenant un équilibre structurel et économique entre elles ».

Suite à cet objectif principal, la loi fixe la tâche à l'aménagement du territoire de contribuer et participer à l'échelle nationale, régionale et communale :

¹⁸⁰ Mém. A, n° 159, 29 juillet 2011, p. 2777.

- à l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace et à la protection des paysages ;
- à la valorisation optimale des ressources économiques et humaines ;
- à la gestion responsable de l'environnement, en général, et des ressources naturelles et énergétiques, en particulier ;
- au développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et les réseaux de communication et d'approvisionnement, dans le respect du *patrimoine culturel* et naturel ;
- à la mise en œuvre de la contribution nationale à la politique transfrontalière et interrégionale ;
- à la protection de la population et des biens contre les risques naturels.

Le ministre ayant dans ses attributions l'aménagement du territoire est appelé à assurer dans ce contexte une mission de coordination et d'exécution de la loi, sans préjudice des attributions organiques des autres départements ministériels.

De ce fait, le ministère de la Culture et les institutions qui en dépendent doivent communiquer tous les dossiers, documents et renseignements nécessaires « sans pouvoir pour autant entraver la marche de leurs activités ».

Par ailleurs, le ministre compétent pour l'aménagement du territoire participe également à la programmation des projets d'envergure réalisés dans le cadre des investissements publics.

Il sert en quelque sorte de « concentrateur », au sens où il est censé recevoir pour les examiner toutes les propositions qui sont susceptibles d'avoir un impact, en l'occurrence, sur le patrimoine culturel et naturel. Il examine également les projets et plans d'aménagement communaux et ceux entreprenant leur modification. Là également, le ministère de la Culture et ses instituts se voient confier la charge d'informer le ministre compétent pour l'aménagement du territoire de tout projet ou étude ayant trait aux objectifs de la loi précitée, dont celui du développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris l'habitat et la protection des paysages.

Aussi, il coordonne effectivement « les moyens d'aménagement à mettre en œuvre » définis par la loi comme suit, « en vue des mesures à prendre ou des décisions à proposer au Gouvernement en conseil ».

Un mécanisme de solution des désaccords entre le ministre compétent pour l'aménagement du territoire et, par exemple, le ministre de la Culture à propos de la mise en œuvre des instruments d'aménagement : le gouvernement en Conseil arbitrera.

La loi définit la politique d'aménagement que le gouvernement met en œuvre conformément aux objectifs fixés par la loi précitée.

Il s'agit principalement :

- d'une part, des mesures ayant trait à l'occupation du sol y compris les plans d'aménagement communaux et celles résultant de l'application de la législation sur la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- d'autre part, des investissements publics dans les domaines suivants :
 - zones d'activités économiques,
 - voies de communication,
 - approvisionnement en eau et en énergie,
 - évacuation et traitement des déchets solides et liquides,
 - zones et équipements de loisirs et de tourisme,

- immeubles et équipements administratifs, scolaires, socio-culturels, militaires, hospitaliers, sanitaires, sportifs ainsi que logements.

Les instruments que la loi prévoit pour mettre en œuvre cette politique d'aménagement du territoire du Gouvernement sont notamment :

- le programme directeur du territoire ;
- les plans directeurs régionaux et les plans directeurs sectoriels ;
- les plans d'occupation du sol.

Les objectifs de l'aménagement du territoire au Luxembourg sont donc définis par la loi modifiée du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire et ont été concrétisés par la suite notamment sous forme du Programme directeur d'aménagement du territoire adopté le 17 mars 2003 par le Gouvernement et par l'*Integratives Verkehrs- und Landesentwicklungskonzept für Luxemburg* (IVL) de 2004 qui précise le Programme. Ces objectifs découlent en premier lieu de l'analyse des défis pour un développement harmonieux et durable du territoire du Luxembourg.

« Diverses mesures de planification composent l'approche de mise en œuvre de l'IVL. Parmi ces mesures, se retrouvent entre autres, les plans sectoriels et régionaux qui permettent d'intégrer et de traduire les résultats et conclusions de l'IVL. En ce qui concerne notamment les plans sectoriels, l'IVL recommande l'élaboration de plans « transports », « logement », « paysage » et « zones d'activités économiques ».¹⁸¹ Ces quatre plans directeurs sectoriels primaires sont à l'heure actuelle en cours de finalisation, pour être mis en procédure dès que la loi de 1999 concernant l'aménagement du territoire aura été modifiée.

Si l'on suit l'article 3, 3°, les études d'impact pour les grands investissements publics doivent également être élaborées par le ministère de la Culture ou les instituts culturels lorsqu'ils sont sectoriellement compétents et ce, dans le respect des orientations du programme directeur d'aménagement du territoire et des options retenues par les plans directeurs régionaux, par les plans directeurs sectoriels ainsi que par les plans d'occupation du sol ; tout cela sans préjudice d'autres dispositions légales et réglementaires en vigueur en la matière.

La situation de l'aménagement du territoire fait chaque année l'objet d'un rapport du ministre compétent à la Chambre des députés.

La détermination des objectifs en matière d'aménagement du territoire prévoit une coordination des politiques du gouvernement avec celle des régions voisines. Pratiquement et principalement, c'est au niveau intercommunal transfrontalier que se fait la mise en œuvre de cette politique.

Il convient de revenir sur l'échelle et la hiérarchie qui existent parmi les instruments que la loi prévoit pour mettre en œuvre la politique d'aménagement.

Le Programme directeur d'aménagement, est d'abord prévu au chapitre 2 de la loi et arrête les orientations générales et les objectifs prioritaires du Gouvernement en ce qui

¹⁸¹ Romain DIEDRICH, « Objectifs de l'aménagement du territoire au Luxembourg », in *Raumordnung in Luxemburg/Aménagement du territoire au Luxembourg*, Éditions Guy Binsfeld, Luxembourg, 2011, coll. OpenScience, p. 45.

concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation et le développement des activités économiques.¹⁸²

Les plans directeurs régionaux visent quant à eux une partie du territoire national si plusieurs communes sont concernées. Il précise et intègre dans la région d'aménagement concernée les options d'aménagement et de développement nationales et celles définies sur le plan communal.¹⁸³

Puis viennent les plans directeurs sectoriels qui concernent un ou plusieurs secteurs d'activités ou d'interventions gouvernementales. Ils intègrent et précisent les options nationales et les programmes sectoriels dont ils assurent la coordination, pour le ou les secteurs d'activité concernés.¹⁸⁴

Finalement se trouvent les plans d'occupation du sol qui, en tant que plan d'aménagement, portent sur des parcelles cadastrales qui constituent une aire déterminée à aménager en leur conférant une affectation précise et détaillée.

Tout plan directeur régional, directeur sectoriel ou d'occupation du sol modifie de plein droit les plans ou projets communaux dans la mesure où ceux-ci sont incompatibles. Le programme directeur d'aménagement du territoire ainsi que les trois premiers constituent des normes hiérarchiquement supérieures au plan d'aménagement général (PAG).

Le plan d'aménagement particulier (PAP) est en vertu de la nouvelle hiérarchie des normes inféodé aux PAG, tout PAP devant en effet en tout temps et en toutes ses dispositions être conforme au PAG.

2. Aménagement communal

Il convient également de définir et décrire quelques notions portées par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain.

Celle d'« aménagement communal » reçoit une acception légale, au sens où elle vise « l'organisation du territoire communal et des ressources démographiques, écologiques, économiques, sociales, culturelles, financières et spatiales par des règles générales et permanentes ». La définition légale ajoute que « cette organisation, en tenant compte des particularités propres aux diverses parties du territoire communal, reprend et précise les orientations du programme directeur de l'aménagement du territoire ainsi que les prescriptions des plans directeurs régionaux, des plans directeurs sectoriels et les plans d'occupation du sol déclarés obligatoires en vertu de la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire. »

L'aménagement communal est également défini par la doctrine comme l'organisation de la surface territoriale d'une commune qui relève de la compétence partagée de la commune et de l'État. Effectivement, les communes administrent les différentes zones de leur territoire communal et organisent elles-mêmes notamment l'urbanisation des différentes parties du territoire réservées à cet effet, tout ceci sous la surveillance et l'approbation du ministère de l'Intérieur.¹⁸⁵

La loi définit le développement urbain comme : « l'ensemble des objectifs, mesures et autres instruments nécessaires pour orienter et diriger l'évolution des localités et agglomérations en tenant compte de leurs ressources démographiques, écologiques,

¹⁸² Georges GUDENBURG, *Aménagement communal et développement urbain. Guide pratique*, Luxembourg, Editions Promoculture, 2006, p. 23-24.

¹⁸³ Georges GUDENBURG, *op. cit.*, p. 24.

¹⁸⁴ *Idem.*

¹⁸⁵ Georges GUDENBURG, *op. cit.*, p. 15.

économiques, sociales, culturelles, financières et spatiales qui en constituent le cadre général ».

La loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain¹⁸⁶, après avoir défini en son article 1^{er} les termes d'aménagement communal et de développement urbain, donne les objectifs qu'elle se fixe (article 2).

Les communes ont donc pour mission de garantir le respect de l'intérêt général en assurant à la population de la commune des conditions de vie optimales par une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal (art. 2).

Les communes atteignent ces objectifs par plusieurs actions :

- une utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural en garantissant la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux ;
- un développement harmonieux des structures urbaines et rurales, y compris les réseaux de communication et d'approvisionnement compte tenu des spécificités respectives de ces structures, et en exécution des objectifs de l'aménagement général du territoire ;
- une utilisation rationnelle de l'énergie, des économies d'énergie et une utilisation des énergies renouvelables ;
- le développement, dans le cadre des structures urbaines et rurales, d'une mixité et d'une densification permettant d'améliorer à la fois la qualité de vie de la population et la qualité urbanistique des localités ;
- le *respect du patrimoine culturel* et un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage lors de la poursuite des objectifs définis ci-dessus ;
- la garantie de la sécurité, la salubrité et l'hygiène publiques.

L'aménagement communal et le développement urbain s'organisent autour de trois axes principalement :

- celui du plan d'aménagement général ;
- celui du plan d'aménagement particulier ;
- celui du règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites.

Le plan d'aménagement général est un ensemble de prescriptions graphiques et écrites à caractère réglementaire qui se complètent réciproquement et qui couvrent l'ensemble du territoire communal qu'elles divisent en diverses zones dont elles arrêtent également l'affectation et l'usage (art. 5 loi de 2004).

Il reçoit l'appellation de « projet d'aménagement général » tant qu'il n'a pas fait l'objet de l'approbation définitive du ministre de l'Intérieur.

Le plan d'aménagement particulier est un document qui au vu de la configuration tout à fait générale du PAG doit mettre en œuvre ce PAG et traduire son esprit en règles normatives.¹⁸⁷ Tandis qu'il ne peut y avoir qu'un et un seul PAG, il peut y avoir une multitude de PAP.

Le règlement sur les bâtisses (RB), les voies publiques et les sites est un règlement communal que chaque commune doit adopter et par lequel elle fixe d'une manière générale les normes relatives à la sécurité, la salubrité, la solidité et la commodité des

¹⁸⁶ Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain (Mém A, n°, 2004).

¹⁸⁷ Georges GUDENBURG, *op. cit.*, p. 15.

constructions.¹⁸⁸ Tandis que le PAG définit les différentes zones communales, le RB se limite *a priori* à traiter les seuls aspects relevant de la sécurité, salubrité, solidité et commodité des constructions.¹⁸⁹

Les PAP définissent les prescriptions dimensionnelles et les données afférentes aux gabarits des constructions, ce qui pourra expliquer les différences d'un PAP à l'autre. La responsabilité et le pouvoir des instances communales en matière d'urbanisme sont donc étendus.

B. L'INTÉGRATION DE LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL AUX DOCUMENTS D'URBANISME

Plus que jamais ces matières sont inextricablement liées et leur convergence, à tout le moins en ce qui concerne le patrimoine archéologique et architectural, n'ira qu'en s'accroissant. Néanmoins, il semble utile de rappeler que si une intégration de la protection du patrimoine culturel dans les règles et documents d'urbanisme et d'aménagement est nécessaire, elle n'en reste pas moins insuffisante.

Actuellement, cette intégration ne saurait en effet suffire à protéger le patrimoine culturel.

1. Historique¹⁹⁰

L'aménagement des villes et autres agglomérations importantes était régi précédemment par la loi du 12 juin 1937. Cette dernière chargeait les communes d'établir un projet d'aménagement qui devait comprendre entre autres un plan avec un programme d'extension, déterminant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques que comportaient les différents quartiers.

Une obligation complémentaire s'imposait aux communes tenues d'établir un projet d'aménagement. Elles devaient édicter un règlement sur les bâtisses, les voies publiques et les sites. Il pouvait fixer des prescriptions urbanistiques en relation avec l'aspect d'ensemble d'un quartier, la beauté d'un site ou l'insertion d'édifices dans un ensemble harmonieux.

Ainsi, par exemple, l'actuelle partie écrite du projet d'aménagement de la Ville de Luxembourg détermine toujours des servitudes spéciales pour les « zones protégées », définies comme étant « (...) les parties du territoire de la Ville qui en raison soit de leur valeur artistique, historique, archéologique ou touristique, soit de leur incidence sur la sauvegarde du site (...) ».¹⁹¹

L'ancienne loi du 20 mars 1974 concernant l'aménagement général du territoire rangeait parmi les objectifs à la réalisation desquels l'aménagement du territoire devait contribuer à « la conservation et [au] développement du patrimoine culturel national » (art. 2). Parmi les moyens qui pouvaient être mis en œuvre pour atteindre cet objectif figuraient les plans d'aménagement, partiel ou global, que le Gouvernement en conseil pouvait faire établir. Au préalable, le Gouvernement en conseil devait cependant

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹⁸⁹ *Idem.*

¹⁹⁰ Nico EDON, « La protection des sites et monuments en droit luxembourgeois », in INSTITUT DE DROIT ET D'INSPIRATION FRANÇAISES (IDEF), SECTION LUXEMBOURGEOISE, *La protection juridique des biens de la culture, actes du colloque de Mondorf-les-Bains et Betzdorf (Grand-Duché de Luxembourg, octobre 1995)*, Luxembourg, IDEF, 1997, pp. 13-28.

¹⁹¹ VILLE DE LUXEMBOURG, *Projet général d'aménagement, Partie écrite*, Version coordonnée 02/2010, texte approuvé définitivement par le Conseil communal en date du 25 avril 1994, C.O.1, p. 31

arrêter sous la forme d'un programme directeur les objectifs prioritaires de la politique d'aménagement du territoire et les mesures à appliquer en vue de son exécution, et c'était en fonction des objectifs ainsi arrêtés que les plans d'aménagement devaient être établis.

Les plans d'aménagement que le Gouvernement en conseil faisait établir, pouvaient être déclarés obligatoires par règlement grand-ducal. Les plans déclarés obligatoires modifiaient alors de plein droit les plans d'aménagement communaux dans la mesure où ces derniers étaient incompatibles avec les plans établis à l'initiative du Gouvernement.

Le programme directeur qui avait été arrêté le 6 avril 1978 puis révisé par décision du Gouvernement en conseil du 11 juillet 1986, précisait qu'« il ne s'agit pas de vouloir conserver absolument tout, mais d'établir un programme sélectif de conservation et de restauration des sites et monuments. Une attention particulière doit être consacrée à la conservation des ensembles architecturaux, notamment dans les quartiers historiques des localités ».¹⁹²

La décision du Gouvernement en conseil du 11 mars 1988 relative à la Déclaration d'intention générale concernant la partie des plans d'aménagement global ou partiel ayant trait à la protection des sites et monuments¹⁹³, établissait une liste de sites et monuments qu'il fallait considérer comme faisant partie du patrimoine culturel et pour lesquels des mesures de protection devaient être prises. Cette décision comprenait entre autres la liste des ensembles à protéger.

Cette décision du Gouvernement en conseil valait plan d'aménagement partiel mais n'a cependant pas été déclaré obligatoire. Sa force contraignante s'est dès lors avérée limitée.

Il convient de revenir un instant sur la protection des agglomérations prévues par la loi de 1937, spécialement les effets généraux de protection qui étaient susceptibles de découler du règlement des bâtisses. La loi de 1937 prévoyait en effet sous l'intitulé « Densité du lotissement – caractère des constructions et des logements » que le règlement des bâtisses fixait le nombre des étages, la hauteur des constructions, leur profondeur ainsi que l'espace libre attribué à chaque maison, suivant la nature des quartiers et l'importance des voies (art. 54).

Marc Elvinger remarque très justement qu'il peut être affirmé sans grand risque de se tromper que « si les autorités de la Ville de Luxembourg, en établissant leur projet d'aménagement et leur règlement des bâtisses s'étaient, dans les parties déjà existantes de la ville, référées à la hauteur, à la profondeur et au nombre des étages des constructions existantes pour déterminer, comme le lui permettait l'article 57 de la loi, la hauteur, la profondeur et le nombre des étages dans les constructions nouvelles, on aurait dans une large mesure évité l'œuvre de destruction dont le patrimoine architectural de la ville est l'objet depuis les années 60 essentiellement »¹⁹⁴.

¹⁹² Mémorial B, 1986, p. 792 et s.

¹⁹³ Mémorial B, n° 21, 9 mai 1988, p. 450 et s.

¹⁹⁴ Marc ELVINGER, « Droit public interne : rapport luxembourgeois », in ASSOCIATION HENRI CAPITANT, La protection des biens culturels (journées polonaises). Travaux De L'Association Henri Capitant des Amis de la culture juridique française, Paris, Economica, 1991, p. 457.

Les mesures de protection particulières issues de la loi de 1983 (classement, inscription) ont été en bonne partie rendues nécessaires uniquement parce que « les instruments globaux n'ont pas été et ne sont pas mis en œuvre comme ils auraient pu l'être »¹⁹⁵.

2. L'intégration actuelle

Le Programme directeur intègre certaines recommandations du SDEC (cf. *infra* D.2). Il intègre par là même le patrimoine culturel.

Par exemple son deuxième objectif politique est de diversifier les activités économiques dans les régions rurales dans la perspective d'un développement durable. Il conseille, afin de développer un tourisme rural doux, de conserver et promouvoir la qualité et la diversité du patrimoine archéologique et architectural traditionnel comme base du tourisme rural. Son troisième objectif politique vise à développer des structures urbaines et rurales compatibles avec les exigences environnementales sur le principe d'un aménagement du territoire durable. Il fixe comme mesure, afin de réduire à l'indispensable l'utilisation d'espace non encore bâti à des fins de construction, de promouvoir de nouvelles formes de construction, moins consommatrices de terrain et répondant tout autant à des critères écologiques généraux qu'à la typologie régionale du patrimoine bâti.

Le Programme directeur s'intéresse également aux parcs naturels qui sont à considérer comme un type particulier d'espaces en milieu rural (loi du 10 août 1993 portant création des parcs naturels). Il indique que « cette stratégie doit à la fois garantir la conservation, la restauration et la mise en valeur du patrimoine naturel et culturel des territoires concernés et assurer à leurs habitants un développement économique et socioculturel, à la fois durable et respectueux de ce patrimoine. Le parc naturel est donc un instrument privilégié pour assurer le développement des espaces ruraux sensibles du point de vue écologique et disposant d'un riche patrimoine culturel. D'où son importance pour garantir un développement rural intégré. »

L'application de la gestion prudente de la nature et du patrimoine culturel (SDEC) au niveau de l'Euregio Saar-Lor-Lux (SLL+) est détaillée comme suit : « il importe de créer dans ce contexte également des liens avec la protection du patrimoine culturel qui est un élément essentiel de l'identité nationale et européenne et dont la diversité et l'unicité sont à préserver. »

« À part la nécessité de développer des instruments de suivi, de protection et de mise en valeur de ce patrimoine culturel, sa gestion créative doit pouvoir se baser sur des stratégies intégrées du développement spatial du territoire. Il faut s'efforcer de mieux harmoniser la protection de l'héritage culturel et le développement spatial, tout en bénéficiant de l'expérience et du savoir-faire développés en la matière chez nos partenaires transfrontaliers. Le renforcement de la coopération transfrontalière entre les administrations ainsi que les universités de la Grande Région est nécessaire pour atteindre cet objectif. »

Quant aux plans directeurs sectoriels : le règlement grand-ducal du 25 janvier 2006 déclarant obligatoire le plan directeur sectoriel « stations de base pour réseaux publics de communications mobiles » prévoit par exemple à son article 7 que « Le bourgmestre peut refuser l'octroi d'une autorisation, nonobstant le respect par l'opérateur des conditions mentionnées ci-dessus, lorsque la station de base et ses équipements connexes sont projetés dans une zone de protection explicitement définie par le plan d'aménagement général communal et dont le but est de *ménager l'aspect caractéristique*

¹⁹⁵ Marc ELVINGER, *op. cit.*, p. 458.

du paysage, de la localité ou d'une partie de la localité, de sites évocateurs du passé, de curiosités naturelles ou de monuments protégés ou dignes d'être conservés. »

L'avant-projet du Plan sectoriel paysage a été formalisé en octobre 2008 par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, d'une part, et le Ministère de l'Environnement, d'autre part ainsi que par deux bureaux d'étude. Il prend en compte le paysage en tant que patrimoine culturel et vise à le protéger via deux instruments : la Zone prioritaire « *Landschaften als Kulturerbe* » et la Zone / Site d'importance particulière « *Landschaften als Kulturerbe* ». ¹⁹⁶ Cependant, il s'agit toujours d'un avant-projet.

Le second échelon de gestion de l'aménagement est sans conteste la commune. Les textes qui prévoient l'aménagement communal comportent également des dispositions touchant au patrimoine culturel.

Pour rappel, l'aménagement communal doit dans la poursuite des objectifs d'utilisation rationnelle du sol et de l'espace, de développement harmonieux des structures urbaines et rurales, d'utilisation rationnelle de l'énergie et de développement d'une mixité et d'une densification fixés par la loi, *respecter le patrimoine culturel et offrir un niveau élevé de protection de l'environnement naturel et du paysage* (art. 2, objectifs).

La section de loi précitée du 19 juillet 2004 consacrée aux zones à restructurer ¹⁹⁷ offre également une attention particulière au patrimoine architectural.

L'article 56, concernant l'étude préalable à la création d'une zone à restructurer devant être diligentée par le collège des bourgmestre et échevins, contient en effet des prescriptions quant aux critères à prendre en compte lors de cette étude. À ceux de l'article 43 de la même loi s'ajoutent les éléments portés par l'article 56, parmi lesquels « *les conditions d'habitat et de travail ainsi que des conditions de sécurité, de salubrité et d'hygiène publiques des personnes habitant ou travaillant dans la zone en question* » (point 1) ¹⁹⁸ qui comprennent notamment « *la présence éventuelle d'éléments du patrimoine architectural* » (point h, c'est nous qui soulignons).

¹⁹⁶ Point 3.6 « *Landschaften als Kulturerbe (Zone prioritaire, Zone / Site d'importance particulière)* », p. 37-40.

¹⁹⁷ Loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain, Section 2. – Zones à restructurer

¹⁹⁸ Ce point comporte également :

a) l'éclairage, l'ensoleillement et l'aération des logements et lieux de travail,
b) le degré d'entretien respectivement de vétusté des bâtiments et équipements existants,
c) l'accessibilité des terrains,
d) les problèmes éventuels résultant du voisinage dans le quartier concerné des fonctions de logement et d'activités économiques,
e) le mode et le degré de l'utilisation des sols,
f) l'impact éventuel des constructions et exploitations, respectivement d'installations ou d'infrastructures routières et ferroviaires sur le voisinage en ce qui concerne notamment le bruit, la pollution atmosphérique et les vibrations,
g) les mesures de rénovation déjà appliquées (...)
2. *de la fonctionnalité de la zone en ce qui concerne notamment :*
a) les problèmes de circulation,
b) les possibilités de stationnement,
c) la situation économique de la zone ainsi que sa capacité de développement économique compte tenu de la situation économique communale, régionale voire nationale,
d) la viabilisation, l'aménagement d'espaces verts, d'équipements de sport et de loisirs ainsi que d'installations d'intérêts commun compte tenu de l'intérêt social et culturel du quartier pour les zones limitrophes ».

La loi de 2004 prévoit en outre que le plan d'aménagement général d'une commune est élaboré sur base d'une étude préparatoire portant sur l'ensemble du territoire communal. Cette étude préparatoire a plusieurs composantes. La première est l'« analyse globale de la situation existante basée sur un *inventaire* portant sur le *cadre urbanisé existant*, sur la structure socio-économique, sur les équipements publics ainsi que sur les paysages et les éléments constitutifs du milieu naturel » (art. 7, (2), lit. a).¹⁹⁹ C'est un règlement grand-ducal qui précise le contenu de l'étude préparatoire.

En l'occurrence, le Règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune (Chapitre 2) prévoit en sa première section une analyse globale de la situation existante qui doit impérativement comporter (article 3) certains points parmi lesquels la protection du patrimoine culturel peut être décelée en un certain sens.

Il s'agit premièrement de la structure urbaine (point 5), et, spécialement, les ensembles bâtis et les éléments isolés protégés ou dignes de protection, les éléments de l'espace public, de la forme urbaine des localités et leur intégration dans le paysage ainsi que les caractéristiques essentielles du tissu urbain existant, notamment la typologie des logements, les gabarits, les implantations et le nombre de niveaux.

Deuxièmement, l'effort se porte sur l'intégration des plans et projets réglementaires et non réglementaires (point 11) et surtout sur celle des servitudes (13) prenant donc pleinement en compte les contraintes éventuelles découlant de la législation concernant la protection des sites et monuments nationaux (point b)²⁰⁰.

Troisièmement, concernant la protection des paysages ainsi que l'environnement naturel et humain, le point 10 prescrit de relever, en premier lieu, la cohérence et l'intégrité du paysage, en y incluant le *mitage* de ce dernier et, en deuxième lieu, les ensembles paysagers cohérents, en ce compris les « éléments marquants » et enfin, pour ce qui nous intéresse, les « espaces verts intra-urbains ».

Il convient de s'étonner que le quatrième point impératif du contenu de l'analyse globale, et qui concerne la situation du foncier, impose de considérer certaines catégories de propriétaires – pour les fonds sis à l'intérieur et en bordure immédiate des agglomérations – et par exemple les associations et fondations œuvrant dans le domaine de la protection de la nature, sans faire de place aux éventuels propriétaires œuvrant, sous la même forme, dans le domaine de la protection du patrimoine culturel.

Le même règlement prévoit que les instruments de synthèse (« plan de synthèse ») qu'il prescrit (article 12) contiennent les indications esquissées concernant entre autres les servitudes superposées, notamment les secteurs protégés d'intérêt communal (point 5) ainsi que les autres dispositions légales, réglementaires ou administratives (point 6). Cet instrument servira de base à la préparation du zonage du plan d'aménagement général et est accompagné d'un explicatif sommaire relatif à la répartition des zones en question.

¹⁹⁹ Les lettres *b* et *c* du point 2 de l'article 7 ajoutent premièrement « la détermination d'une stratégie de développement pour le court, le moyen et le long terme développée à partir du contexte national et régional de l'aménagement du territoire et d'options politiques spécifiques à la commune » ainsi que « les propositions concrètes concernant la mise en œuvre de cette stratégie. »

²⁰⁰ Il est opportun de citer également la protection de la nature et des ressources naturelles prévues quant à elle au point *a*.

Le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune prévoit la protection d'une ou plusieurs parties du territoire communal, compte tenu d'un intérêt défini localement, par la municipalité.

Cette partie de territoire prend alors le nom de secteur protégé d'intérêt communal.

L'article 33 du Règlement fait la distinction entre deux sortes de secteurs d'importance communale, d'une part, les secteurs protégés de type « environnement construit » et, d'autre part, les secteurs protégés de type « environnement naturel et paysage ».

Le premier type de secteur, « **environnement construit** », s'entend des « parties du territoire communal qui comprennent des immeubles ou parties d'immeubles dignes de protection » et qui répondent à un ou plusieurs des critères suivants :

- authenticité de la substance bâtie,
- authenticité de l'aménagement de l'immeuble,
- rareté,
- exemplarité du type de bâtiment,
- importance architecturale,
- témoignage de l'immeuble pour l'histoire nationale, locale, sociale, politique, religieuse, militaire, technique ou industrielle.

Ce type de secteur est marqué dans les documents graphiques de la surimpression « C ».

Le second type de secteur, « **environnement naturel et paysage** » s'entend des « parties du territoire communal qui comprennent des espaces naturels et des paysages dignes de protection ou de sauvegarde ».

Ce type de secteur est marqué dans les documents graphiques de la surimpression « N ».

Le règlement poursuit « Ces secteurs sont soumis à des servitudes spéciales de sauvegarde et de protection définies dans le plan d'aménagement général. »

En outre, une porte d'entrée pour l'intégration immédiate et coordonnée des dispositions de droit du patrimoine culturel touchant à l'aménagement du territoire est prévue.

Le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune prévoit en effet un mécanisme dans sa section 5 par lequel les zones ou espaces définis en exécution de dispositions légales et réglementaires spécifiques sont reprises dans les parties graphique et écrite des PAG communaux.

En effet l'article 39 dispose que les « dispositions légales et réglementaires découlant de la législation concernant l'aménagement général du territoire, la protection de la nature et des ressources naturelles, la protection des sites et monuments nationaux, les réseaux d'infrastructures de transport national et la gestion de l'eau sont repris dans la partie graphique et la partie écrite du plan d'aménagement général ».

Il s'agit ni plus ni moins d'une porte d'entrée pour l'intégration immédiate et coordonnée des dispositions de droit du patrimoine culturel touchant à l'aménagement du territoire.

Concernant la section de la loi du 19 juillet 2004 consacrée aux « zones à restructurer », la présence du terme « notamment » qui ouvre la liste, c'est-à-dire qui la rend non-exhaustive permet d'attirer l'attention sur l'ordre dans lequel sont placés les éléments.

La question peut donc se poser d'un véritable reflet visible de la place qu'occupent les préoccupations patrimoniales dans la confection de telles études, et, plus largement, dans les pratiques d'aménagement. Il faudrait espérer que l'ordre importasse peu, cependant redouter le contraire est légitime. Le patrimoine culturel serait en quelque sorte subsidiaire, voire accessoire.

Par ailleurs, le règlement grand-ducal du 7 novembre 2007 fixant le contenu, les conditions et les modalités de réalisation de l'étude d'impact prévue en matière de remembrement des biens ruraux prévoit à son article 3 que l'étude en question « doit identifier, décrire et évaluer de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects d'un projet de remembrement » sur certains facteurs dont celui du patrimoine culturel.

3. Le projet « Espace et Patrimoine Culturel »

Un projet de recherche et développement intitulé « Espace et Patrimoine Culturel » a été financé par le Fonds National de la Recherche²⁰¹ entre 2003 et 2008 et développé par ce qui était la section Préhistoire du Musée national d'Histoire et d'Art de Luxembourg (MNHA).

Il était le fruit d'un partenariat avec d'autres administrations nationales :

- l'Administration du Cadastre et de la Topographie (ACT) ;
- le Service des sites et monuments nationaux ;
- le Musée national d'Histoire Naturelle (MNHN) ;
- le Service Archéologique et le Service Géologique des Ponts et Chaussées (SGL) ;
- l'Administration des Eaux et Forêts (ADEF) ;
- la Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme (DATUR).

Le projet avait également associé différentes administrations communales et certains instituts étrangers.

Le projet avait pour but « d'élaborer une banque de données cartographiques géoréférencées couplées à un Système d'Information Géographique figurant les servitudes culturelles à respecter lors des travaux de construction. »²⁰²

La description du projet ajoute que « cet instrument informatisé d'évaluation et de suivi administratif et scientifique est destiné à servir d'outil d'aide à la décision, de gestion et de système de consultation des ressources culturelles (archéologiques, architecturales, historiques, etc.) à l'échelle du Luxembourg pour les différents acteurs de l'aménagement du territoire, tant publics (ministères, administrations et municipalités) que privés (maîtres d'ouvrage, bureaux d'études et particuliers). »²⁰³

Le projet EPC est parti de la constatation des facteurs de risque les plus problématiques qui conduisent à la destruction de l'héritage historique et culturel (grands projets d'aménagement du territoire par exemple). Il comptait assembler et fusionner les données patrimoniales historiques, archéologiques, architecturales, géospatiales et culturelles à l'échelle du territoire.

Le programme voulait offrir la possibilité « d'intégrer dès la phase de planification et/ou dans les études préalables les sites culturels, qu'ils s'agissent de sites existants ou de zones à fort potentiel culturel (modèles prédictifs) ».

²⁰¹ FNR 02/05/24, programme « Vivre demain au Luxembourg » – axe 5 “l'organisation de l'espace”.

²⁰² Foni LE BRUN-RICALES et al., « Le projet FNR “Espace et Patrimoine Culturel” : un outil de gestion informatisé au service du patrimoine luxembourgeois. L'exemple de la zone-pilote du Müllerthal », in *Ferrantia*, n° 44, 2005, p. 193.

²⁰³ Foni LE BRUN-RICALES et al., *op. cit.*, p. 193.

Bien que le projet ait reçu le soutien du ministère de la Culture, il n'a pourtant pas connu les suites espérées.

4. Exemples

a) La Ville de Luxembourg

La Ville de Luxembourg a voté en 1993 le projet général d'aménagement (PGA) qui fut amendé en 1996 pour y introduire des précisions aux dispositions patrimoniales. Le projet actuel²⁰⁴ prévoit sept cas de zones protégées (C.0) : les monuments et sites (C.1) ; le secteur protégé de la Vieille Ville (C.2) ; le secteur protégé de la Ville Haute (C.3) ; le secteur protégé du plateau Bourbon et du quartier de la gare (C.4) ; le secteur protégé des vallées de la Pétrusse et de l'Alzette et du promontoire du Rham (C.5) ; le secteur protégé du Parc (C.6) ; les ensembles sensibles (C.7).

Selon le PGA, les zones protégées sont formées par les « parties du territoire de la Ville qui en raison soit de leur valeur artistique, historique, archéologique ou touristique, soit de leur incidence sur la sauvegarde du site, sont soumises à des servitudes spéciales ».

Les servitudes spéciales sont comprises de manière générale aux points C.0.2 à C.0.6. D'autres servitudes spéciales sont propres à la zone visée.

Une autorisation de bâtir doit couvrir tous les travaux entrepris aux parties extérieures d'un immeuble. Ces travaux doivent répondre aux conditions spéciales édictées par le collège des bourgmestre et échevins portant sur les matériaux à employer et les contraintes à observer afin de garantir une intégration harmonieuse et esthétiquement valable des édifices dans l'ensemble du quartier.

L'autorisation de bâtir doit toujours précéder l'autorisation de démolition.

Des possibilités de dérogation au règlement des bâtisses existent. Ce dernier comprend notamment les règles générales d'urbanisme, des règles sur les voies publiques ainsi que sur la solidité, la sécurité et la salubrité des constructions. Le bourgmestre peut déroger exceptionnellement aux dispositions dudit règlement afin de permettre la préservation ou la restauration du patrimoine architectural.

Le PGA renvoie à la partie graphique qui renseigne les zones protégées d'un trait noir avec points.

La première des zones protégées est décrite en C.1. Il s'agit d'une *liste de monuments et sites* protégés énumérés.

- les vestiges de la forteresse
- le rocher St-Quirin
- le rocher St-Crépin
- la cathédrale et l'ancien couvent des Jésuites
- l'église St-Michel
- le temple protestant
- l'ancien refuge de St Maximin
- le palais grand-ducal

²⁰⁴ VILLE DE LUXEMBOURG, *Projet général d'aménagement, Partie écrite*, version coordonnée, 02/2010, texte approuvé définitivement par le Conseil communal en date du 25 avril 1994.

- l'hôtel de ville
- l'église St Jean et l'ancien couvent Neumunster
- les anciens hospices du Grund et de Pfaffenthal
- les vestiges du château et le domaine dit « parc Mansfeld »
- les domaines et les châteaux de Dommeldange, Beggen, Bellevue et Septfontaines
- les sites rocheux

Certains sites ou monuments repris dans la liste ne sont pas protégés en vertu de la loi de 1983.

Ces monuments et sites sont marqués dans la partie graphique par un astérisque. Les servitudes spéciales qui leur sont imposées sont d'être conservés dans leur aspect, au sens où n'est admise aucune transformation et aucun agrandissement qui pourraient nuire à leur valeur artistique, historique ou archéologique.

En outre, la faculté existe d'interdire, dans leur voisinage ou leur champ de visibilité direct, des constructions ou transformations qui pourraient porter préjudice au site.

Les secteurs protégés reprennent *grosso modo* des dispositions semblables, qui laissent une certaine latitude à la dérogation et aux exceptions.

Par exemple, le secteur protégé de la vieille ville comprend une partie bien délimitée²⁰⁵ de la ville historique

Le principe est que l'aspect extérieur des constructions est à préserver, à rénover ou à restaurer et le nombre de niveaux est à maintenir. L'affectation est aussi prévue : seuls des logements, des équipements d'intérêt public, des bureaux, des commerces et d'autres installations servant aux besoins propres du secteur sont admis.

Le secteur protégé de la vieille ville est précisé par un plan d'urbanisme de détail (P.U.D.) renseignant sur les constructions dont l'aspect extérieur est à préserver ou à restaurer ainsi que sur les parcelles où une reconstruction ou une nouvelle construction peut être admise. Ces P.U.D. doivent prochainement être traduits en P.A.P. « quartier existant ».²⁰⁶

Ce plan d'aménagement particulier « quartier existant » comportera (art. 4) donc une partie écrite et une partie graphique dans les cas de figure où une seule partie écrite n'est pas suffisante pour préciser le mode et définir le degré d'utilisation du sol en tenant compte des caractéristiques essentielles du tissu urbain existant du quartier.

Un extrait récent du plan cadastral ou de banques de données topographiques urbaines délimitant la zone concernée accompagnera la partie écrite en l'absence d'une partie graphique.

²⁰⁵ Par la rue du Fossé, la place de Clairefontaine, la rue du St-Esprit, le chemin de la Corniche, le boulevard Victor Thorn, la rue du Nord et la Côte d'Eich.

²⁰⁶ Au sens du règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu du plan d'aménagement particulier « quartier existant » et du plan d'aménagement particulier « nouveau quartier » portant exécution du plan d'aménagement général d'une commune, le plan d'aménagement particulier « quartier existant » délimite de façon précise une zone ou une partie de zone arrêtée par le plan d'aménagement général. Ce plan d'aménagement particulier (art.2) a pour objet de préciser et d'exécuter les dispositions réglementaires relatives aux zones urbanisées – ou destinées à être urbanisées dans le cas d'un PAP « nouveau quartier » – en fonction de leur mode et degré d'utilisation du sol par des prescriptions réglementaires d'ordre urbanistique.

Pour chaque parcelle ou lot, le degré d'utilisation du sol est réglementé par :

1. les reculs des constructions par rapport aux limites du terrain à bâtir net ainsi que les distances à observer entre les constructions;
2. le type et la disposition (profondeur, alignement, ...) des constructions hors sol et sous-sol;
3. le nombre de niveaux;
4. les hauteurs des constructions soit à la corniche et au faîte, soit à l'acrotère;
5. le nombre d'unités de logement par bâtiment;
6. les emplacements de stationnement en surface et à l'intérieur des constructions.

Les prescriptions dimensionnelles relatives au degré d'utilisation du sol définissent des valeurs maximales. Elles peuvent également définir des valeurs minimales ou fixes.

Le plan d'aménagement particulier « quartier existant » peut également fixer toutes les autres dispositions, telles que prévues pour le PAP « nouveau quartier » (art. 3)²⁰⁷.

Notamment, comme le PAP « nouveau quartier », le PAP « quartier existant peut en outre désigner des zones respectivement des parties de zones où les constructions et aménagements doivent répondre, *par rapport à l'esthétique, à la couleur et à l'emploi des matériaux*, à des conditions déterminées afin de garantir un *développement harmonieux de l'ensemble du quartier*.

Comme le PAP « nouveau quartier », le PAP « quartier existant peut aussi définir l'éclairage public, les installations techniques à créer, les *matériaux à employer* et le *mobilier urbain*.

Le P.U.D. existant indique l'alignement des immeubles et renseigne sur leur hauteur, le nombre de leurs niveaux, leur gabarit avec ses caractéristiques d'aspect. Il indique également les immeubles auxquels des adaptations sont à apporter dans le but de garantir leur *intégration harmonieuse dans l'ensemble des constructions voisines existantes en cas de transformation majeure ou de reconstruction*.

Le P.U.D. délimite les parties à l'intérieur des îlots qui sont soumises à étude de réhabilitation ou de restructuration.

²⁰⁷ Soit notamment la réglementation pour chaque lot ou parcelle de :

- la surface construite brute, l'emprise au sol, la surface pouvant être scellée et les espaces verts privés;
- les emplacements de stationnement en surface et à l'intérieur des constructions;
- les reculs des constructions par rapport aux limites du terrain à bâtir net ainsi que les distances à observer entre les constructions;
- le nombre de niveaux hors sol et sous-sol;
- les hauteurs des constructions soit à la corniche et au faîte, soit à l'acrotère;
- le nombre d'unités de logement par construction;
- le type et la disposition des constructions hors sol et en sous-sol.

La réglementation pour chaque îlot de :

- la surface construite brute, l'emprise au sol et la surface pouvant être scellée;
- les emplacements de stationnement en surface et à l'intérieur des constructions;
- les reculs des constructions par rapport aux limites de l'îlot ainsi que les distances à observer entre les constructions;
- les hauteurs des constructions soit à la corniche et au faîte, soit à l'acrotère.

Les prescriptions dimensionnelles des lots, parcelles et îlots relatives au degré d'utilisation du sol définissent en principe des valeurs maximales. Elles peuvent également définir des valeurs minimales ou fixes. Il s'agit également des réglementations portant sur :

- les formes, pentes et orientations des toitures;
- les accès carrossables relatifs aux emplacements de stationnement, aux garages et aux voies de circulation;
- les surfaces destinées à recevoir des plantations;
- les dimensions des aménagements extérieurs, remblais ou déblais de terre, clôtures, murs, surfaces consolidées;
- les constructions et les éléments naturels à conserver, ainsi que les constructions à démolir;
- l'aménagement des dépendances, notamment des garages, car-ports et abris de jardin.

Le PGA ne réglemente pas l'intérieur des bâtiments en ce qu'il demande uniquement qu'un grand soin soit apporté « à la préservation des structures portantes ainsi que des autres *aménagements intérieurs tels que cheminées, escaliers, menuiseries, etc.* » Cela laisse la latitude à plus de protection comme, dans bien des cas, à plus de destruction.

L'agrément préalable par le collège des bourgmestre et échevins doit être donné à toute démolition, toute transformation qui modifie le volume ou l'aspect architectural des édifices, toute reconstruction ainsi que toute nouvelle construction éventuellement admise, afin de garantir la composition urbaine propre à chaque îlot, et à moins que le P.U.D. ne renseigne à lui seul suffisamment sur les conditions de construire sur une parcelle donnée.

Cela se fait actuellement par l'agrément préalable par le collège des bourgmestre et échevins d'un plan d'ensemble de construction (P.E.C.) portant soit sur l'îlot soit sur une partie de l'îlot.

Le P.E.C., basé sur une *analyse fine* portant sur la typologie de l'îlot, désignera les constructions qui sont à préserver pour leur valeur architecturale et historique ainsi que celles dont la suppression peut être demandée alors qu'elles nuisent à la réhabilitation de l'ensemble. Il peut prévoir de nouvelles constructions s'intégrant parfaitement dans l'îlot.

Le PGA ajoute des conditions de conformité extérieure du bâtiment lors de travaux. Ainsi, tous les travaux entrepris aux parties extérieures d'un immeuble doivent répondre aux conditions spéciales édictées par le collège des bourgmestre et échevins portant sur les matériaux à employer et les contraintes à observer afin de garantir une intégration harmonieuse et esthétiquement valable des édifices dans l'ensemble du quartier.

En cas de restauration complète, de transformation majeure, de reconstruction ou de nouvelle construction d'un immeuble, un niveau plein au moins doit être affecté à l'habitat. Le commerce existant au rez-de-chaussée doit être maintenu.

Le bourgmestre pourra déroger exceptionnellement à ces obligations pour des équipements réalisés par l'État ou la Ville si le caractère d'intérêt public est démontré. En cas de dérogation à l'obligation d'affecter au moins un niveau plein à l'habitat dans l'immeuble même, les surfaces réservées à l'habitat doivent être créées en compensation dans un ou plusieurs autres immeubles du même secteur.

Le secteur protégé de la Ville Haute reprend quant à lui les mêmes dispositions. Il prévoit en outre que « dans le cas de travaux apportés aux devantures d'un magasin, les aménagements doivent se faire dans le respect du rythme de la façade et dans l'harmonie des constructions voisines existantes. » Les parcelles peuvent ainsi être couvertes par une construction au rez-de-chaussée, sous condition qu'elle s'intègre de façon harmonieuse aux immeubles adjacents, ne constitue pas de gêne anormale pour les voisins et sauf dispositions contraires du plan d'urbanisme de détail.

Il ajoute également des conditions de conformité en cas de transformation majeure, de reconstruction ou de nouvelle construction d'un immeuble.

Dans le secteur protégé du plateau Bourbon et du quartier de la gare, dans la mesure où un plan d'ensemble de construction n'est pas imposé, les opérations de démolition, transformation, reconstruction et nouvelle construction sont subordonnées à certaines conditions dont celles qui dictent :

- que les immeubles doivent s'intégrer harmonieusement dans l'ensemble des constructions voisines existantes en respectant le caractère du quartier et les ruptures du parcellaire en façade,
- que la hauteur et l'implantation sont déterminées en s'inspirant des constructions voisines et
- que les façades sur rue et les toitures doivent s'harmoniser avec le caractère du quartier.

Le PGA renvoie également aux conditions spéciales portant sur les matériaux à employer et les contraintes à observer afin de garantir une intégration harmonieuse et esthétiquement valable des édifices dans l'ensemble du quartier auxquelles tous les travaux entrepris aux parties extérieures d'un immeuble doivent se conformer.

Le secteur protégé des vallées de la Pétrusse et de l'Alzette et du promontoire du Rham est peu ou prou réglementé de la même manière. Il convient de remarquer que la faiblesse de la structure de la partie écrite et certaines formulations asymétriques n'en facilitent pas la lecture.

Dans le secteur protégé du Parc, en principe, « les constructions sont frappées de servitudes de conservation dans leur état d'aspect, sous réserve de modifications de détail qui n'en altèrent pas le caractère et n'augmentent pas le volume des constructions ».

Le PGA fait ensuite place aux « ensembles sensibles » soit « certaines parties ou tronçons de rue du territoire de la ville [qui] constituent de par leur caractère harmonieux et de par leur composition urbaine des ensembles cohérents, dignes d'être conservés dans leur ensemble. » Ces parties sont situées au Limpertsberg, à Hollerich-Belair, dans le quartier de la gare, à Bonnevoie, à Verlorenkost et enfin au Rollingergrund.

La protection qui leur est consentie se surajoute à celle qui peut leur être consentie dans les secteurs où ces immeubles se trouvent : « en dehors des dispositions normales régissant les secteurs dans lesquels sont classés ces ensembles, tous travaux de construction, reconstruction ou transformation doivent répondre aux conditions suivantes :

- 1) les constructions donnant sur rue sont à implanter en tenant compte de l'alignement existant ;
- 2) les constructions doivent s'intégrer harmonieusement dans l'ensemble des constructions voisines existantes en respectant le caractère du quartier ;
- 3) les façades sur rue et les toitures doivent s'harmoniser avec le caractère du quartier ;
- 4) les marges de reculement latérales existantes et le parcellaire sont à maintenir.

Cette disposition soumet également tous les travaux entrepris aux parties extérieures d'un immeuble aux conditions spéciales. Elle concerne les matériaux à employer et les contraintes à observer afin de garantir une intégration harmonieuse et esthétiquement valable des édifices dans l'ensemble du quartier.

Les conditions spéciales dont il est fait référence sont composées « de règles écrites qui s'appliquent à l'aspect extérieur des constructions » situés dans les secteurs ou ensembles définis dans la partie écrite du plan général d'aménagement (PGA).

Qu'il s'agisse de rue ou de quartier, ces prescriptions portent « sur les contraintes à observer afin de garantir une intégration harmonieuse et esthétiquement valable des édifices dans l'ensemble de la rue ».

Elles passent en revue à tout le moins les façades, les toitures, les menuiseries, ferronneries et serrureries, les espaces libres, et – pour les quartiers – les enseignes, les stores et les antennes, les devantures.

Le règlement sur les bâtisses²⁰⁸ prévoit une faculté de protection spéciale concernant les enseignes (art. 13) dans les zones protégées. L'autorisation d'y établir une enseigne ou une installation assimilable pourra être refusée ou subordonnée à des conditions spéciales dans l'intérêt de la sauvegarde du patrimoine artistique, archéologique ou touristique.²⁰⁹

La présente étude renvoie à celle menée sur les abords des monuments, la visibilité et la covisibilité qui a été faite sur la Ville de Luxembourg par Éric Giordano, architecte, dans *Les monuments et leurs abords, entre conservation et développement. L'exemple des villes de Bordeaux, Luxembourg, Mons et Valladolid*.²¹⁰

b) La Ville d'Esch-sur-Alzette

La partie écrite du plan d'aménagement général²¹¹ de la ville d'Esch-sur-Alzette fait toujours référence à la loi du 12 juin 1937, concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes, dont une disposition – l'article 57 – prévoyait une garantie à l'esthétique des sites et des voies publiques.

La Ville applique une procédure conforme à l'esprit de l'ancienne loi pour les secteurs de protection du patrimoine architectural et urbain.

Le Conseil Communal nomme une Commission de femmes et d'hommes de métier chargée d'aviser les demandes d'autorisation introduites pour des démolitions, des transformations et des constructions dans ces secteurs, tandis qu'un règlement particulier pour chacun de ces secteurs est élaboré et soumis pour décision au Conseil Communal, accompagné de l'avis de la même Commission de femmes et d'hommes de métier.²¹²

Le règlement sur les secteurs urbanisés prévoit deux articles, l'un sur les bâtiments à protéger (art. 10) et l'autre sur les ensembles à protéger (art. 11).

Les bâtiments à protéger sont « des bâtiments ou ensembles de bâtiments qui, par leur caractère stylistique et leur aspect esthétique, aussi bien que par leur valeur historique, patrimoniale ou architecturale méritent un soin et une protection tout particuliers. »

La servitude qui s'impose est que ces bâtiments, y compris l'entourage immédiat qui les encadre, sont à conserver autant que possible dans leur état originel.

²⁰⁸ VILLE DE LUXEMBOURG, *Règlement sur les bâtisses*, texte du 16 juin 1967 tel qu'il a été modifié et complété par la suite, texte coordonné en novembre 2007.

²⁰⁹ Il convient de souligner que l'article parle de sauvegarde du patrimoine touristique, sans préciser de quoi il retourne.

²¹⁰ *Les monuments et leurs abords, entre conservation et développement. L'exemple des villes de Bordeaux, Luxembourg, Mons et Valladolid, Bruxelles*, COOPARCH-R.U., s. d., p. 81-107.

²¹¹ VILLE D'ESCH-SUR-ALZETTE, *Partie écrite du Plan d'aménagement général de la ville d'Esch-sur-Alzette*, voté définitivement par le Conseil communal le 11 juillet 2003, approuvé par le ministre de l'Environnement le 13 février 2004 et approuvé par le ministre de l'Intérieur le 22 avril 2005.

²¹² L'article ajoute : « 3) Les avis sub 1) et les règlements sub 2) s'appliqueront pour les rues délimitant le secteur aux deux côtés de la rue respective ».

En cas de travaux de construction, reconstruction, restauration ou transformation à l'extérieur comme à l'intérieur, ceux-ci devront assurer « autant que possible » la sauvegarde de l'immeuble et du site. Ils font l'objet d'une autorisation du bourgmestre, la commission des bâtisses entendue le cas échéant. Tout plan de transformation d'un bâtiment à protéger doit être dressé par un architecte reconnu par la législation afférente.

En ce qui concerne leur intérieur, ces travaux viseront avant tout une amélioration de l'habitat et de la qualité de vie, notion qui ne sont ni définies, ni circonscrites. Il convient donc de s'interroger sur l'extension et les limites des transformations intérieures.

L'article ajoute que « les éléments à conserver ou à transformer doivent ressortir clairement des plans soumis pour autorisation. »

Sont à conserver :

- la façade, la forme de la toiture et la structure portante, y compris les éléments décoratifs stylistiques ;
- les vitrines caractéristiques et la substance bâtie intérieure des bâtiments à protéger, sauf exceptions²¹³ ;
- les entrées originelles des immeubles et des magasins.²¹⁴

Les ensembles à protéger sont visés par l'article 11 : « Pour les rues, parties de rue ou cités ouvrières dont la valeur architecturale est due surtout à leur caractère stylistique d'ensemble, c'est l'ensemble harmonieux du site qui déterminera les mesures protectrices à prendre pour garantir l'esthétique du site à l'occasion de travaux de construction ou de restauration à l'extérieur. »

D'une part, les éléments à conserver ou à transformer doivent ressortir clairement des plans soumis pour autorisation et d'autre part, tout plan de transformation d'un bâtiment situé dans un site à protéger doit être dressé par un architecte reconnu par la législation afférente.

Aucune règle particulière n'est prescrite pour l'intérieur des immeubles de l'ensemble, sauf les dispositions générales du règlement sur les bâtisses.

Or, l'article 15 du règlement sur les bâtisses qui concerne la conception des immeubles dans le Secteur « Al Esch & Brill », prescrit que les constructions nouvelles et les modifications de constructions doivent s'intégrer dans le site urbain existant par leurs dimensions, leurs proportionnalités, leurs conceptions, leurs positions, leurs matériaux et leurs couleurs.

Il ajoute que la substance des bâtisses historiques est à conserver *autant que possible*. Des éléments de construction gênants du point de vue esthétique ou architectural qui remontent à des modifications antérieures doivent être supprimés lors de modifications et de rénovations ultérieures.

L'article 16 concerne, quant à lui, la conception des façades dans le même secteur. La structure des façades des différentes maisons doit respecter le caractère architectural de la place ou de la rue qu'elles bordent. Il faut surtout adapter au contexte architectural dominant de la rue la relation entre surface murale et surface des fenêtres ainsi que l'expression architecturale des façades.

²¹³ Lors de transformations, la conception de la zone des vitrines doit se dégager de l'ensemble de la façade du bâtiment et se subordonner à celle-ci quant à la forme, à l'échelle, à la structure, au matériel et à la couleur.

²¹⁴ Un évidage de la façade au niveau du rez-de-chaussée n'est pas autorisé.

Au rez-de-chaussée les éléments portants sont bien à mettre en relief comme parties de la façade. Les fenêtres doivent présenter une dominance verticale et, au voisinage de bâtiments à protéger, un échelonnement correspondant proportionnel.

Le règlement des bâtisses fait par deux fois référence à la Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites (Charte de Venise de 1964), sur base de laquelle pourront être accordées des propositions qui en respectent les prescriptions.

C'est l'article 40 (chapitre 4 dispositions particulières) concernant les constructions existantes qui fixe les conditions supplémentaires concernant les bâtiments dignes de protection. Pour ceux-ci

- toute modification en façade ne visant pas la remise en état d'origine est prohibée,
- les teintes pour crépis ou peintures sont à choisir en fonction du style du bâtiment, sur avis du service compétent,
- la structure de l'enduit sera celle de l'enduit d'origine.

Lors du remplacement des fenêtres d'un bâtiment digne de protection, la forme des ouvertures dans la façade doit être reprise par les cadres. Les subdivisions et les décorations seront celles d'origine. Des caissons de volets roulants, vus de l'extérieur ne sont pas admis.

Les portes d'origine des bâtiments dignes de protection sont à préserver. Si elles n'existent plus, une porte du même style est à monter.

À nouveau, une dérogation peut être accordée pour des propositions respectant les directives de la Charte de Venise.

Les éléments décoratifs et situations stylistiques sont à préserver lors de modifications intérieures. Toute démolition concernant les sols, murs, plafonds et portes n'est possible qu'avec l'accord du service compétent.

L'article 8 du règlement sur les bâtisses dispose d'une réglementation sur les installations publicitaires et enseignes. Ces dernières doivent s'intégrer par la forme, l'échelle, les matériaux utilisés et la couleur dans l'aspect architectural de l'immeuble. Cependant, aucune disposition spéciale n'est prévue quant aux immeubles ou secteurs protégés.

La « protection Ville de Paris » (PVP)

« Les habitants tiennent de plus en plus au patrimoine de leur quartier, ils le disent aujourd'hui haut et fort » peut-on lire dans une note de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR)²¹⁵ à propos de la protection du patrimoine dans le nouveau plan local d'urbanisme. La note insiste sur le fait que le patrimoine n'est pas seulement les différents monuments qui ponctuent les rues et les quartiers, mais également des composantes de leur décor familial, auxquelles les habitants sont attachés. Le constat est tiré que les monuments patrimoniaux et historiques sont protégés par la loi de 1913 (Code du Patrimoine). Cependant, jusqu'à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, nulle protection particulière ne venait défendre les autres éléments du patrimoine des quartiers. Le choix méthodologique de la Ville de Paris a

²¹⁵ Association régie par la loi 1901 entre la Ville de Paris, l'État, la Région Île-de-France, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, la Caisse d'Allocations Familiales de Paris, la Régie autonome des transports parisiens.

été, d'une part, d'engager un travail scientifique approfondi pour identifier les sites recelant potentiellement des éléments patrimoniaux non encore recensés et, d'autre part, d'entreprendre une très vaste consultation des associations et conseils de quartier. Une commission d'experts a été ensuite chargée de l'examen des 8 000 immeubles demandés à la protection. Les demandes les plus significatives feront l'objet d'une nouvelle protection, la « protection Ville de Paris » (PVP), les autres demandes feront l'objet d'un signalement au plan local d'urbanisme. Ce dernier mécanisme aura un rôle préventif informant de l'attention particulière qui devra être apportée à toute intervention sur les bâtiments concernés.

5. Réalisation d'inventaires par les communes

Nous avons vu que la loi prescrit la réalisation d'une analyse globale de la situation existante portant entre autres sur le cadre urbanisé, et ce au moyen d'un inventaire. Le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune (*chapitre 2*) prévoit en sa première section une analyse globale de la situation existante qui doit impérativement comporter (article 3) certains points parmi lesquels la protection du patrimoine culturel peut être décelée. Il s'agit entre autres de la structure urbaine, des servitudes concernant la protection des sites et des monuments ainsi que l'environnement humain.

Une circulaire ministérielle n° 2719 relative à l'élaboration des plans d'aménagement généraux et l'inventorisation du patrimoine culturel bâti datée du 8 juillet 2008 a informé les communes qu'elles devront accepter une nouvelle mission.

Elle s'appuyait

- sur les articles 2, *d* et 7 de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ;
- sur l'article 10, 7° du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu de l'étude préparatoire à présenter lors de l'élaboration ou la mise à jour d'un PAG ;
- sur l'article 3 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune.

La circulaire transmettait l'instruction aux communes de procéder à cette inventorisation dans le cadre des travaux de révision des plans d'aménagement généraux qu'elles étaient en train d'effectuer avec l'appui de bureaux d'études.

Un courrier daté du 22 septembre 2008 du SYVICOL (Syndicat des Villes et des Communes Luxembourgeoises) émet cependant l'opinion que les articles sur lesquels se base la circulaire « ne permettent cependant pas de conclure que les communes sont responsables de la réalisation d'un inventaire du patrimoine culturel bâti ».

Le même courrier remarquait que le projet de loi n° 4715 restait « complètement muet sur un éventuel rôle des communes en matière d'inventorisation, alors que son objet est justement de clarifier les procédures et les rôles des différents acteurs dans le domaine de la conservation du patrimoine ».

Le courrier insistait également sur la nécessité d'un « savoir technique pointu et [d']une connaissance de l'histoire de l'art, de l'architecture et de l'histoire tout court du Luxembourg ».

Il soulignait avec force le besoin d'évaluation objective : « Il est illusoire de croire qu'en obligeant les bureaux d'études à s'adjoindre les services de personnes diplômées en architecture ou en histoire de l'art pour effectuer cet inventaire – même en dispensant à

ces dernières une formation rapide – un travail de qualité et une approche cohérente et harmonisée sur l'ensemble du territoire national puissent être assurés ».

Conformément à une de ses missions (Loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État) qui lui demande « de proposer et de surveiller la création de secteurs sauvegardés ainsi que de plans d'aménagement d'agglomérations intéressant le patrimoine architectural national » (art. 16, point 8), le Service des sites et monuments nationaux est intervenu afin d'« accompagner » les communes dans leur étude préparatoire au PAG. Un document reprenant la description de cet accompagnement et son état d'avancement a été publié par le SSMN. Ce document signale que « C'est avec son plan d'aménagement général qu'une commune doit ainsi définir quel sort elle réserve au patrimoine architectural (...) ».

Ce document du SSMN a été intitulé dans un premier temps « réalisation d'inventaires, ensemble avec les communes, des immeubles dignes de protection » puis dans un second temps « réalisation d'inventaires, par les communes, ensemble avec le Service des Sites et monuments nationaux, des immeubles dignes de protection ». Le premier intitulé laissait croire que la responsabilité de l'établissement d'inventaire reposait sur le service de sites et des monuments donc sur l'État, lecture qui s'oppose aux termes mêmes de la loi qui charge les communes d'analyser la situation existante.

Le SSMN « cherche le contact avec les communes, ceci afin de les sensibiliser pour les missions » que la loi et ses règlements d'application leur fait supporter. Dans le cadre des missions dont il est chargé en tant qu'institut culturel, il « accompagne et aide les communes en la matière ».

Le SSMN a proposé des formations, entrepris des tâches de communication, des entrevues et des analyses de terrain. Ces actions ont été « menées par le SSMN ensemble avec des représentants communaux dont beaucoup de maires ».

Le but étant que les communes repèrent et protègent par le PAG les immeubles et ensembles dignes de protection.

Le SSMN a également entrepris d'accompagner les communes dans la rédaction de la partie écrite de leurs PAG : définitions, raisons, secteurs en général, bâtiments à conserver, volume et alignement, sites et murs. Ainsi, le SSMN espère être associé lors des autorisations et avis lors, par exemple, de travaux de construction, reconstruction, agrandissement, etc.

Par exemple, le PAG de la commune de Betzdorf prévoit dans les « zones de secteurs sauvegardés » que « tous travaux de construction, reconstruction, agrandissement, transformation ou de rénovation ainsi que tout ajout d'élément nouveau, contribuant d'une façon notable à modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment, définis dans les articles qui précèdent, peuvent être soumis pour avis au Service des Sites et Monuments Nationaux (SSMN) et à l'approbation du bourgmestre, qui s'oriente pour sa décision selon l'avis du SSMN. » (partie écrite des zones de secteurs sauvegardés, constructions à conserver et des alignements et volumes à respecter).

Les dispositions concernant l'aménagement du territoire ont eu pour conséquence de réorienter totalement la politique d'inventaire du SSMN. C'est lors des études préparatoires aux plans d'aménagement général des communes que se font désormais les enquêtes de terrain et l'inventorisation du patrimoine culturel bâti. Ce sont les communes qui sont censées endosser la responsabilité d'un tel inventoriage, puis de la protection dans leurs documents d'urbanisme et d'aménagement. L'État ne conserve

qu'un rôle d'accompagnateur en ce qu'il est exercé par l'institut culturel sous tutelle du ministère de la Culture, le Service des sites et monuments nationaux.

Il s'agit d'un *changement complet d'orientation*. La systématique et la cohérence d'un inventaire mené par l'État n'existent plus que dans une forme réduite, l'accompagnement des communes. La démarche descendante (*top-down*) établie au plus haut niveau de gestion des affaires publiques (l'État) n'existe plus que, en quelque sorte, de manière résiduaire. Il s'agit, à l'heure actuelle, d'une démarche qui pourrait être qualifiée d'ascendante (*bottom-up*), voire de mixte. Ce type de démarche, d'après la majorité des professionnels consultés, aboutit à un inventoriage hétéroclite et à un choix de biens susceptibles de protection dans beaucoup de cas plus partisan que scientifique. Il conduit, dans un pays aux dimensions territoriales réduites, à ne pas assurer à l'échelle du territoire de sélection harmonisée voire uniforme des biens susceptibles d'être protégés. Cela ne peut *a fortiori* déboucher que sur une protection inégale d'une commune à l'autre, au sens où cette protection, locale et par les plans d'aménagement général, dépend en définitive d'une décision politique elle aussi locale et empreinte d'opportunité.

C. LA POLITIQUE URBAINE

Il n'existe pas de politique urbaine explicite au Luxembourg. Toutefois, comme les questions urbaines revêtent une importance croissante, elles sont intégrées dans les réflexions qui ont lieu dans plusieurs domaines stratégiques de la politique nationale et locale. Ces politiques urbaines, si elles ne visent pas directement le patrimoine culturel, peuvent avoir un impact certain sur ce dernier.

Au niveau national et comme la politique urbaine a un caractère transversal, elle fait partie des compétences de plusieurs départements ministériels : le Département de l'Aménagement du territoire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures (1), le Ministère du Logement en tant qu'autorité de tutelle du « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat » dont la mission comprend la promotion de la qualité du développement urbain (2), ou encore le Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur en tant qu'autorité de gestion des fonds FEDER (3).

Un certain nombre de documents politiques à caractère stratégique ont pris en considération la dimension urbaine. Ce fut le cas du Plan Directeur de l'Aménagement du Territoire et le concept intégré des transports et du développement spatial (IVL)

Le Département de l'Aménagement du territoire du Ministère du Développement durable et des Infrastructures participe activement aux diverses activités organisées par les présidences successives de l'Union et s'efforce d'intégrer les thèmes et recommandations traités dans les projets et documents nationaux. L'initiation du projet de la Cellule nationale d'Information pour la Politique Urbaine (CIPU) en est un exemple. Son objectif principal est de permettre l'échange entre les discussions relatives à la politique urbaine du niveau européen et du niveau local, d'inciter les acteurs urbains locaux de participer à ces discussions et d'encourager la reprise des principes et objectifs discernés au niveau européen par le niveau local.

La dernière présidence allemande de l'Union s'est concentrée sur l'approche intégrée du développement urbain en élaborant la « Charte de Leipzig sur la ville européenne durable ». La présidence française à son tour a initié un processus de mise en œuvre de la charte de Leipzig en proposant d'élaborer un référentiel de la ville européenne durable, preuve d'une continuité dans les différentes contributions.

Parfois des projets plus concrets sont entamés au cours des présidences, comme par exemple le « réseau de connaissances européen dans le domaine de la politique urbaine » EUKN (*European Urban Knowledge Network*) qui a été élaboré par la Présidence néerlandaise et auquel le ministre luxembourgeois de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire a décidé de participer dès 2004.

Les pôles urbains et le rôle des villes dans l'organisation territoriale

Trois pôles urbains sont à distinguer au Grand-Duché de Luxembourg : d'abord l'agglomération monocentrique de la capitale (Luxembourg-ville) et ensuite deux agglomérations polycentriques, l'une au sud dans l'ancien bassin minier (englobant les villes d'Esch-sur-Alzette, Differdange et Dudelange) et l'autre au nord, à savoir la « Nordstad » (réunissant les villes et les communes de Bettendorf, Colmar-Berg, Ettelbruck, Erpeldange, Diekirch et Schieren)²¹⁶.

Les villes ou centres de développement et d'attraction, comme elles sont nommées dans le Programme Directeur, sont un élément constitutif pour la politique d'aménagement du territoire. Ces centres de développement et d'attraction (CDA) sont des centres urbains ou localités avec des équipements en services qui leur permettent d'assurer une fonction d'approvisionnement pour eux-mêmes et leurs alentours. L'ensemble des CDA forme ainsi un système hiérarchisé et cohérent se basant sur le principe de la déconcentration concentrée (telle que définie dans le Programme Directeur). Les trois types de CDA sont ceux d'ordre supérieur, ceux d'ordre moyen et ceux régionaux.

Le développement du territoire luxembourgeois se base donc sur un système de CDA qui, selon le principe du rayonnement des centres urbains, aura des répercussions sur les territoires adjacents. Vice versa on peut dire que tout développement d'une aire particulière passe par les CDA de la zone en question²¹⁷.

Les principaux facteurs d'impact et défis du développement urbain sont multiples. Il s'agit non exhaustivement de la croissance démographique, de l'économie et du marché de l'emploi, du logement et habitat, de l'organisation territoriale et de l'urbanisation, de la mobilité et, enfin, de l'environnement urbain.

Il convient de souligner une transformation en profondeur de la société et les pressions qui en découlent sur l'environnement naturel et humain.

« Par goût et par tradition, la population luxembourgeoise aspire majoritairement à vivre dans une maison individuelle récente, construite en zone périurbaine et rurale, et dont elle est propriétaire. L'évolution du marché foncier, en termes de disponibilité et de prix du terrain, l'éloigne de plus en plus des centres urbains traditionnels. De nouvelles zones résidentielles, rubans de constructions le long des routes ou lotissements, se développent un peu partout à travers le pays. Ce phénomène, qualifié de « rurbanisation » en milieu rural, entraîne un « mitage » croissant des paysages naturels et amplifie la densification du réseau routier et autoroutier. « Cette transformation en profondeur que connaît la société luxembourgeoise dans son mode de vie, s'est traduite

²¹⁶ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'URBANISME, *Grand-Duché de Luxembourg. Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire*, adopté par le Gouvernement luxembourgeois le 27 mars 2003, *Décision du Gouvernement en Conseil arrêtant le programme directeur d'aménagement du territoire*.

²¹⁷ *Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire, op. cit.*

par une consommation d'espace sans précédent au cours du dernier quart de siècle. Cet étalement urbain résulte tout autant des nouvelles formes d'habitat très diluées déjà évoquées, que du développement de nouvelles zones d'activités, sans oublier la densification du réseau routier »²¹⁸.

La conséquence première de cette vague d'urbanisation est une réduction continue et irréversible des espaces naturels et une régression du milieu rural proprement dit. De plus, ce phénomène entraîne insensiblement une perte des identités régionales et une « banalisation du territoire » à l'échelle du pays, qui résulte d'un traitement de moins en moins différencié des paysages urbains et naturels. »²¹⁹

Quant à la qualité et aux modes d'utilisation des espaces naturels, plus spécifiquement à propos de la consommation en terrain qui augmente à un rythme élevé et du changement du caractère des paysages le constat qui était dressé valait pour la sauvegarde du patrimoine culturel. Le Programme directeur affirmait déjà qu'« on assiste depuis deux décennies à une forte augmentation des dégradations et destructions du patrimoine archéologique et architectural, suite à la multiplication des chantiers de construction et à l'importante mécanisation des activités affectant le sous-sol. »²²⁰

Quant à l'équilibre entre la préservation du patrimoine ou la priorité du logement social, il semble bien précaire.

Dernièrement, une opposition s'est faite jour entre les ministères du Logement et de la Culture sur le sort à réserver à un ensemble d'immeubles situés sur le territoire de la commune de Diekirch. Les bâtiments formant cet ensemble ont été inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments nationaux « en raison de leur intérêt historique, architectural et esthétique » et témoigne selon toute vraisemblance de l'histoire sociale, à tout le moins locale. Le nœud gordien est situé au niveau de l'efficacité énergétique de ces bâtiments qui augmenterait sensiblement la facture de ses locataires. La dite efficacité énergétique fait dire à certains qu'il faut sacrifier purement et simplement ces immeubles afin d'en construire d'autres plus efficace de ce point de vue. Du côté des experts du SSMN, pour la conservation de l'ensemble, il est tenu compte de l'énergie grise d'une éventuelle démolition, de l'intégration dans le paysage urbain, de l'intérêt culturel de l'ensemble, de la possibilité d'une rénovation douce. Du côté adverse, il est notamment fait état de l'insalubrité des bâtiments, de leur stabilité, du surcoût à la rénovation, de la densification – argument tiré selon le SSMN de l'argumentaire des promoteurs privés.

Cependant, il y a un pas qui a été franchi quand ceci peut être lu : « Pour les locataires qui comptent souvent le moindre euro à la fin de chaque mois, les considérations esthétiques sont un luxe réservé à ceux qui en ont les moyens » et finalement « Les *Ayathollah* des chefs d'œuvres en péril n'impressionnent personne, pas plus que leur théories fumeuses : comme si on choisissait de faire ses courses au Aldi ou d'habiter un HLM ». Cet extrait du *d'Letzebuenger Land*, n° 21 du 24 mai 2013²²¹ appelle plusieurs réflexions tant la mauvaise foi et le manque de connaissance ne sauraient se combattre

²¹⁸ Romain DIEDRICH, « Objectifs de l'aménagement du territoire au Luxembourg », in *Raumordnung in Luxemburg/Aménagement du territoire au Luxembourg*, Éditions Guy Binsfeld, Luxembourg, 2011, coll. OpenScience, p. 37.

²¹⁹ Romain DIEDRICH, *op. cit.*, p. 34.

²²⁰ Programme Directeur de l'Aménagement du Territoire, *op. cit.*, p. 53.

²²¹ Véronique POUJOL, « HLM en péril. Préservation du patrimoine ou priorité au logement social », *d'Letzebuenger Land*, n° 21, 24 mai 2013.

par le silence. Le directeur du SSMN a légitimement exercé son droit de réponse dans le *d’Lëtzebuenger Land* du 7 juin 2013²²².

Des rénovations douces ont déjà été accompagnées par le SSMN dans des cas similaires (*CIPA Rham* – Luxembourg-Ville).

Les possibilités de co-financement Fonds pour les monuments historiques et Fonds du logement doivent être soutenues permettant ainsi la réaffectation en logements sociaux d’immeubles qui ont un intérêt historique ou artistique au sens large.

D. L’EFFET RENFORÇANT DES RECOMMANDATIONS INTERNATIONALES

1. Le Schéma de Développement de l’Espace Communautaire et la Grande-Région²²³

Le cadre de la Grande Région est connu pour sa coopération transfrontalière qui a été l’une des premières en Europe à se mettre en place. Il semble important « de maintenir et de renforcer son statut de modèle en ce qui concerne la coopération transfrontalière au sein de l’Union européenne et de soutenir son esprit innovateur voire précurseur dans le domaine de la coopération territoriale » par exemple en matière d’intégration de la protection du patrimoine culturel. Cette matière pourrait être utilement intégrée à celles qui font déjà l’objet d’une coopération transfrontalière tel que le développement territorial.

La cohésion sociale, économique et territoriale figure dans le nouveau traité de Lisbonne. Les projets européens seront très probablement de plus en plus axés sur la cohésion territoriale ainsi que sur un développement urbain intégré et durable. P. 7

Le Schéma de Développement de l’Espace Communautaire (SDEC) adopté en 1999 a vu ses trois principes directeurs essentiels élargis à six priorités en matière de développement spatial, et ce par l’Agenda territorial. Ce dernier se pose en faveur d’un développement territorial durable et équilibré et une des dites priorités est le renforcement des structures écologiques et des ressources culturelles comme une chance pour le développement. Il se penche sur tous les types de régions.

À ce document politique, s’ajoute la Charte de Leipzig, en faveur du développement de villes européennes durables. Elle complète l’Agenda territorial dans les matières urbaines et promeut une « politique intégrée de développement urbain durable comme tâche de dimension européenne ». Elle se concentre donc sur un type d’entité territoriale, les villes et, notamment, les métropoles.

La coordination entre les politiques européennes et les politiques nationales ou régionales constitue un défi majeur.

2. Le SDEC et la protection du patrimoine culturel

Il convient d’insister sur la place accordée au patrimoine culturel dans le SDEC²²⁴.

²²² Patrick SANAVIA, « Profondément choqué. Droit de réponse », *d’Lëtzebuenger Land*, 7 juin 2013.

²²³ Groß/Grande region, *Guide des bonnes pratiques. Mise en œuvre de la Charte de Leipzig et de l’Agenda territorial de l’Union européenne au sein de la Grande Région*, réalisé sur demande et dans le cadre de la présidence luxembourgeoise du 11^e sommet (février 2008-juin 2009) par le groupe de travail « Développement territorial » du Sommet de la Grande Région, présenté lors de la 1^{re} réunion sectorielle ministérielle « Aménagement du territoire » de la Grande Région, Luxembourg, 21 avril 2009.

²²⁴ COMMISSION EUROPÉENNE, COMITÉ DE DÉVELOPPEMENT SPATIAL, *SDEC Schéma de Développement de l’Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l’Union européenne. Approuvé au Conseil informel des Ministres responsables de l’aménagement du territoire à Potsdam, mai 1999*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999.

Il déclare en effet que « Les politiques de développement spatial visent à assurer un développement équilibré et durable du territoire de l'Union. Les Ministres estiment qu'il s'agit d'atteindre de pair les trois objectifs fondamentaux de la politique communautaire » dont la conservation et la gestion des bases naturelles de la vie et du patrimoine culturel.²²⁵

Il est encore question que le patrimoine naturel et culturel de l'UE est menacé par certains processus de modernisation économique et sociale. Il affirme que « Les paysages culturels européens, les villes et communes européennes, ainsi que nombre de monuments naturels et architecturaux font partie intégrante du patrimoine historique » et qu'il « échoit à l'architecture, à l'urbanisme et à l'aménagement paysager contemporains la mission importante de contribuer au développement futur de ce dernier dans toutes les régions de l'UE ».

Il indiquait que la nature et le patrimoine culturel sont un atout pour le développement. Il constatait que la nature et le patrimoine culturel de l'UE sont menacés en permanence par des interventions d'ordres divers. « Même si des mesures strictes de protection se justifient parfois », le SDEC trouvait plus judicieux d'inclure la protection et la gestion des zones menacées dans des stratégies de développement spatial relatives à des zones *plus vastes*.

Il déclarait également que « le patrimoine culturel de l'Europe – qui va des paysages culturels en milieu rural aux centres urbains historiques – est l'expression de son identité et revêt une importance universelle »²²⁶.

Il tirait le constat que le patrimoine culturel fait également partie intégrante de l'environnement quotidien de beaucoup de personnes et enrichit leur qualité de vie.

En outre, des mesures de protection rigoureuses, telles que les prévoit la protection des sites et monuments classés, ne peuvent couvrir qu'une petite partie de ce patrimoine. Il proposait dès lors, pour la majeure partie, une approche créative. Celle-ci pourrait « inverser la tendance à l'abandon, à la dégradation et à la destruction qui prévaut dans nombre de zones, et de pouvoir transmettre ainsi le patrimoine culturel aux générations futures, y compris les réalisations contemporaines. »²²⁷

La nature et le patrimoine culturel constituent d'après le SDEC un facteur économique qui gagne en importance pour le développement régional.

Le SDEC insistait sur le fait que « la qualité de la vie dans les villes, leurs alentours et le milieu rural, intervient de plus en plus dans les choix de localisation des entreprises. » Il ajoutait que « les curiosités naturelles et culturelles représentent également un atout essentiel pour le développement du tourisme. »

Le SDEC proposait aussi quelques considérations quant à la gestion créative des paysages culturels (il est fait ici écho *in extenso* des considérations).

« Par leur spécificité, les paysages culturels contribuent à l'identité locale et régionale et reflètent l'histoire et les interactions entre l'homme et la nature. Ils représentent par

²²⁵ Avec la cohésion économique et sociale et une compétitivité plus équilibrée du territoire européen. (Extrait des Conclusions de la Présidence allemande du Conseil Européen à l'issue du Conseil informel des Ministres responsables de l'aménagement du territoire dans les États membres de l'Union européenne, Potsdam, les 10-11 mai 1999, in COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*)

²²⁶ COMMISSION EUROPÉENNE, *op. cit.*, p. 33.

²²⁷ *Idem.*

conséquent une valeur considérable, par exemple en tant qu'attractions touristiques. La préservation de ces paysages culturels est très importante, mais elle ne doit pas entraver excessivement, voire rendre impossible l'exploitation économique. Dans certains cas, la protection ciblée de sites exceptionnels s'impose. Dans d'autres cas, il faut préserver ou réhabiliter des paysages entiers. Le type et le mode d'exploitation agricole sont souvent le facteur décisif pour prévenir la destruction des paysages culturels. »

« Dans bon nombre de cas, la réhabilitation ou l'aménagement créatif des paysages sont plus importants que la préservation de la situation actuelle. Actuellement, on assiste souvent à une mise en œuvre non coordonnée de mesures ayant un impact paysager, dont les résultats tiennent au hasard et ne font que refléter la diversité des intérêts en présence. Les nouvelles zones d'activités et les nouveaux quartiers résidentiels sont souvent aménagés sans tenir compte de critères esthétiques ou environnementaux. »

« Nombre de régions européennes requièrent par conséquent une politique paysagère individualisée et créative, c'est-à-dire une politique basée sur l'intégration, ouverte aux nouvelles évolutions, et qui contribue à la création ou à la réhabilitation de paysages attrayants. »

Enfin le SDEC faisait part de quelques considérations quant à la gestion créative du patrimoine culturel.

Il constatait que « Bon nombre de villes et de communes européennes comptent de nombreux sites d'une valeur culturelle exceptionnelle, souvent victimes d'une dégradation lente mais constante. Les investissements considérables consacrés à la conservation et à la restauration n'ont pas encore permis d'arrêter cette tendance. Des programmes de protection doivent être lancés afin d'éviter des dommages irréparables. »

« Les États signataires de l'Accord de Grenade de 1985 se sont engagés dans la voie d'une solution qui consiste à protéger le patrimoine architectural et à garantir sa conservation, mais à tenir compte en même temps des besoins d'une société moderne. »

« Le patrimoine culturel est particulièrement menacé par la pollution, les interventions humaines et les risques naturels. Les connaissances relatives à ces facteurs de risque sont toutefois encore insuffisantes. Ceci nécessite le développement de méthodologies pertinentes, basées sur un modèle complet d'évaluation des risques. »

« Le patrimoine culturel de l'UE n'est pas seulement constitué de monuments et de sites archéologiques isolés, qui possèdent une valeur culturelle et historique certaine. *Les différents styles de vie des habitants des villes et des communes européennes sont à considérer dans leur ensemble comme une composante à part entière du patrimoine culturel.* Nombre de villes européennes sont exposées aux dangers de la commercialisation et de l'uniformisation culturelle, qui détruisent leur individualité et leur identité. Parmi ces dangers, on compte par exemple la *spéculation immobilière*, les projets d'infrastructure surdimensionnés par rapport à leur environnement, et les adaptations trop serviles aux exigences du tourisme de masse. Ces facteurs portent souvent gravement atteinte à la structure et à la vie sociale des villes, ainsi qu'à leur potentiel en tant que localisation attractive pour les investissements mobiles. Des stratégies de développement spatial peuvent contribuer à contrer ces risques. »

« Les constructions contemporaines novatrices ne devraient pas être considérées comme des facteurs dérangeants, mais plutôt comme un enrichissement potentiel du

patrimoine. Les meilleures œuvres architecturales apparaissent souvent comme des réussites isolées auxquelles succèdent d'autres projets qui dégradent la qualité de l'environnement urbain. La construction de bâtiments ou d'ensembles répond rarement à une vision contemporaine de l'urbanisme et s'intègre rarement harmonieusement dans les ensembles urbains. Tout comme en milieu rural, les paysages urbains sont souvent aussi le fruit de développements dus au hasard. Des stratégies pour une conception créative de l'image urbaine ne se développent que lentement. Elles sont pourtant urgentes, particulièrement dans les villes où l'abandon a causé une dégradation des bâtiments telle que plus personne ne veut y vivre ou y investir. »

Le SDEC proposait certaines options politiques comme la préservation et le développement créatif des paysages culturels de grande valeur historique, culturelle, esthétique ou écologique, la valorisation des paysages culturels dans le cadre de stratégies intégrées de développement spatial, l'amélioration de la coordination des mesures de développement qui affectent les paysages et enfin la réhabilitation créative des paysages ayant souffert des interventions humaines, y compris des mesures de remise en culture.

Ces options semblent être suivies dans la mesure où l'IVL a prescrit l'élaboration d'un plan directeur sectoriel « paysage ». Cependant, l'évolution du projet ne semble pas des plus prometteuses. Le cadre juridique du plan directeur sectoriel est toujours en cours de finalisation, alors que l'avant-projet du plan directeur sectoriel « Paysage » a été présenté à la Chambre des députés et au grand public en 2008.

Pour ce qui est des options politiques proposées par le SDEC à propos de la gestion créative du patrimoine culturel, il convient de s'interroger sur leur mise en œuvre à court, moyen ou long terme.

Il conseillait :

- le développement de stratégies intégrées pour la protection du patrimoine culturel menacé ou dégradé, y compris le développement d'instruments pour évaluer les facteurs de risque et pour surmonter les situations de crise.
- la préservation et l'aménagement créatif des ensembles urbains qui méritent d'être protégés.
- la promotion d'une architecture contemporaine de grande qualité.
- la sensibilisation au fait que les politiques de développement urbain et spatial d'aujourd'hui contribuent au patrimoine culturel des générations à venir.

Sans s'avancer trop loin, il faut constater que certaines de ces options politiques ont été mises en œuvre au Grand-Duché de Luxembourg.

D'abord concernant l'architecture et sa qualité.

En premier lieu, la loi du 13 décembre 1989 portant organisation des professions d'architecte et d'ingénieur-conseil peut être vue comme l'aboutissement d'une recherche de qualité. Elle déclare l'architecture d'intérêt public et réserve la conception de tous les projets de construction d'urbanisme et d'aménagement du territoire aux seuls hommes de l'art, organisés au sein de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils.²²⁸

Le règlement grand-ducal du 10 juillet 2011 fixant les règles relatives au déroulement des concours d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'architecture et d'ingénierie

²²⁸ ORDRE DES ARCHITECTES ET DES INGÉNIEURS-CONSEILS DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG, FONDATION DE L'ARCHITECTURE ET DE L'INGÉNIEURIE LUXEMBOURG, MINISTÈRE DE LA CULTURE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE, *Pour une politique architecturale, texte proposé par le groupe interministériel et interprofessionnel et approuvé par le Conseil de Gouvernement en date du 11 juin 2004*, s.l., octobre 2004.

portent sur des domaines spécialisés, notamment l'architecture de paysage, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'architecture (bâtiments et ouvrages d'art) ainsi que l'architecture d'intérieur. Cependant, il convient de savoir qu'il s'agit d'un règlement d'exécution de la loi du 25 juin 2009 sur les marchés publics et que la démarche n'est donc pas directement liée à une préoccupation pour la qualité architecturale au Luxembourg.

Ensuite la prise en charge par certains documents d'urbanisme, au niveau local, du patrimoine culturel (PAG) pourrait être pertinente si elle était replacée dans le développement de stratégies intégrées pour la protection du patrimoine culturel menacé ou dégradé.

Pour rappel, le document *Pour une politique architecturale*²²⁹ évoque à juste raison le droit de chaque citoyen à un cadre de vie de qualité. Cet objectif indique qu'« il faut également développer la prise de conscience du citoyen sur son rôle, actif ou passif, dans la forme donnée à l'environnement bâti ». Plus loin il est insisté sur l'objectif de valorisation du patrimoine architectural : « L'environnement bâti est un des fondements de la culture nationale et locale. Quand il rassemble des bâtiments d'époques différentes qui se complètent mutuellement et se fondent harmonieusement dans l'environnement naturel, il forme un paysage culturel, et un cadre positif pour les évolutions ultérieures dans un processus continu de création. Le programme de politique architecturale doit créer les moyens de rendre visible l'architecture dans sa diversité. La législation sur le patrimoine doit être tout autant appliquée à la préservation du patrimoine ancien qu'à celui de l'architecture moderne et contemporaine des 20^e et 21^e siècles.

S'en suivaient les résolutions n° 3 d'« initier un travail d'inventorisation et de recherche sur l'ensemble du patrimoine bâti, y compris les réalisations modernes et contemporaines, afin de mettre sur pied une protection nationale conformément à la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux » et n° 4 d'« encourager la création contemporaine de qualité, ainsi que son intervention dans le domaine de la restauration du patrimoine historique et industriel ». Le même document parle également du patrimoine architectural et artisanal en ces termes : « Il faut intégrer dans les préoccupations sur le patrimoine tous les bâtiments de qualité, même de construction récente, soit : dès leur construction. Les tâches d'inventaire, de documentation et de transfert du savoir artisanal sont importantes et doivent être harmonisées entre les différentes démarches existantes, dans le cadre de l'enseignement, des organisations professionnelles et des services de protection du patrimoine.

Considérant l'ancrage local et l'implication humaine des métiers du bâtiment, une liaison utile doit être créée entre les savoir-faire anciens et les recherches sur les techniques actuelles du bâtiment. Aussi faudra-t-il réserver une attention particulière à la recherche comme à l'emploi des matériaux autochtones confirmés, ceci tant pour des raisons de préservation de l'identité des terroirs que dans l'intérêt d'une optimisation des rendements énergétiques et bilans écologiques ».²³⁰ La résolution corrélative (n° 9) était de soutenir les efforts de documentation et de transmission du savoir artisanal.

Considérant que l'architecture d'aujourd'hui est en quelque sorte le patrimoine de demain, il convient d'insister sur la qualité et l'audace de celle-ci ainsi que sur la prise en compte de « l'existant ». Il faut aussi se diriger vers la protection des gestes contemporains architecturaux et vers une redéfinition publique des points de repère et d'intérêt (*landmark*).

²²⁹ *Pour une politique architecturale, op.cit.*, p. 13.

²³⁰ *Pour une politique architecturale, op.cit.*, p. 24.

3. La Charte de Leipzig et son application dans la Grande-Région²³¹

Certains exemples sont donnés quant à la mise en œuvre dans les différents territoires de la Grande Région.

a) Saarland

1) *En ce qui concerne la Charte de Leipzig,*

En Sarre, le ministère de l'Environnement encourage l'architecture dans le Land par des exposés et des prix. L'architecture englobe également l'entretien du patrimoine culturel dans le cadre du programme de promotion de l'urbanisme « patrimoine urbanistique historique ». Ce programme constitue une aide pour les centres-villes historiques de Sarrebruck, Saarlouis, Ottweiler, St-Wendel et Blieskastel.

Par ailleurs, les bâtiments et ensembles ainsi que les installations d'intérêt historique, artistique ou urbanistique sont sécurisés et/ou restaurés dans le cadre de ce programme. Ainsi, la « Alte Schmelz » et l'ancienne manufacture de coton de St-Ingbert, le « Lokschuppen » (ancien hangar de locomotives transformé en salle des fêtes) de Dillingen et la Fellenbergmühle (mécanique de précision) à Merzig sont désignés patrimoine architectural.

Les activités programmatiques de la Sarre sont centrées sur la restauration du bâti existant et l'adaptation à la demande actuelle (par ex. ménages plus petits, personnes âgées).

2) *En ce qui concerne l'Agenda territorial,*

Plan de développement sarrois, volet « Environnement (prévention en matière d'occupation des sols, protection de l'environnement et infrastructure) » du 13 juillet 2004

Selon le paragraphe 158 du plan de développement sarrois, volet « Environnement », il est prévu de créer dans la zone de concentration urbaine 'Sarre' un parc naturel régional en tenant compte des espaces non bâtis et des zones fortement urbanisées. Les approches de parc naturel régional mises au point jusqu'à présent dans le cadre du projet INTERREG II C doivent être affinées avec la participation des acteurs régionaux. Par ailleurs, ces approches doivent être concrétisées et mises en application dans un premier temps au travers du projet pilote régional Saarkohlenwald et Warndt.

« Le parc naturel régional est un outil de planification informel permettant de stimuler le développement régional dans les régions urbanisées au travers d'une coopération intercommunale. L'accent est mis notamment sur la préservation et la mise en valeur du patrimoine culturel par la configuration et l'accessibilité du potentiel existant. Les éléments naturels du paysage doivent être considérés de manière équivalente. Le parc naturel régional doit globalement améliorer la qualité de vie des populations vivant dans la région urbanisée. Ceci inclut également la création d'emplois n'ayant pas d'impact négatif sur le paysage. On se basera pour ce faire sur les sites du patrimoine culturel et les sites choisis pour de nouveaux développements et leur mise en réseau ».

(160) « Dans le moyen terme, il est prévu que le parc naturel régional Saar trouve son prolongement transfrontalier en Lorraine afin de préserver globalement pour les générations à venir l'héritage commun du passé minier tout en mettant en avant les spécificités des deux régions. Dans la vallée du Rosselbach et du Merlebachtal, on vise à

²³¹ Groß/Grande region, *Guide des bonnes pratiques. Mise en œuvre de la Charte de Leipzig et de l'Agenda territorial de l'Union européenne au sein de la Grande Région, op. cit.*

réaliser un programme structurel (programme d'avenir 'Vallée du Rossel') dont l'objectif est de stimuler les investissements et la création d'emplois dans la région. L'accent y est mis sur le patrimoine culturel mondial 'Völklinger Hütte' et le patrimoine industriel Petite-Rosselle / Carreau Wendel. »

b) En région Lorraine

1) *En ce qui concerne la Charte de Leipzig*

La ville de Metz possède un urbanisme développé notamment pendant la période de l'annexion. Il est intéressant de noter qu'aujourd'hui, elle revendique cet aspect de son paysage urbain, en demandant son inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO.

2) *En ce qui concerne l'Agenda territorial*

Les parcs naturels régionaux de la Grande Région ont décidé de mettre en place une collaboration structurée.

La mise en valeur de leurs ressources d'un point de vue touristique constitue une réelle opportunité de développement économique pour les territoires des parcs. Ils disposent d'un patrimoine naturel et *culturel* remarquable et diversifié mais souvent méconnu. Le réseau peut permettre d'exploiter des synergies entre parcs et les positionner sur le marché grâce à des prestations qui s'appuient sur la préservation de l'environnement, sur la qualité d'accueil, *sur le patrimoine* et sur une promotion commune.

c) Exemple de mise en œuvre au Grand-Duché de Luxembourg

1) *En ce qui concerne la Charte de Leipzig*

La mise en place de la Cellule nationale d'Information pour la Politique Urbaine (CIPU) s'inscrit dans le cadre du processus de l'Union européenne en matière de développement urbain depuis 2004, qui a donné lieu à l'adoption de la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable en mai 2007. Il s'agit d'affirmer au Luxembourg l'élaboration d'une approche intégrée du développement urbain au niveau national.

Conclue pour une durée renouvelable de trois années, la convention regroupe les parties suivantes :

- l'Université du Luxembourg comme institution scientifique neutre ;
- le Ministère de l'Économie et du Commerce extérieur en tant qu'autorité de gestion des fonds du FEDER ;
- le Ministère du Logement en tant qu'autorité responsable du « Fonds pour le développement du logement et de l'habitat », dont la mission comprend la promotion de la qualité du développement urbain ;
- le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire en tant qu'autorité responsable pour la politique urbaine ;
- la Ville de Luxembourg, la Ville d'Esch-sur-Alzette et la Nordstad (réunissant les communes de Bettendorf, Colmar-Berg, Diekirch, Ettelbrück, Erpeldange et Schieren) représentant les trois pôles urbains de développement du Grand-Duché de Luxembourg.

2) *En ce qui concerne l'Agenda territorial*

Le Luxembourg a connu une expansion économique et démographique importante lors des dernières 20 années.

Il est évident qu'un tel développement dynamique du pays n'est pas resté sans conséquences au niveau de la consommation en terrains, de la structuration des agglomérations, villes et villages ainsi que de l'évolution du trafic.

Afin d'analyser l'impact d'une croissance économique et démographique soutenue sur le territoire et l'organisation des transports et de développer une stratégie à moyen et long terme pour mieux coordonner l'aménagement du territoire, la planification des transports et la protection des espaces naturels, le Gouvernement a présenté, en janvier 2004, l'IVL.

En tant que concept de planification non contraignant l'IVL est, d'une part, un instrument stratégique complétant le programme directeur de l'aménagement du territoire de 2003 pour le choix entre différents scénarios de développement et, d'autre part, un outil de travail pour la coordination de plans sectoriels, de même qu'un cadre pour les planifications aux niveaux régional et communal.

Chaque plan sectoriel devra être soumis à une étude d'impact environnementale stratégique (« Strategische Umweltprüfung »), réalisée de manière coordonnée pour l'ensemble des plans directeurs sectoriels primaires précités.

E. L'EXEMPLE DU PONT ADOLPHE²³²

Des compétences concurrentes entre ministères, sans mécanisme de solution, donnent cet exemple de la non coordination des politiques en matière de préservation du patrimoine culturel.

Il faut attendre la seconde moitié du XIXe siècle et la création du réseau ferroviaire pour qu'un premier ouvrage permette de franchir la vallée qui entoure le centre de Luxembourg-Ville. Comme à l'époque la forteresse joue encore un rôle militaire, il n'est pas question de construire une gare à l'intérieur de l'enceinte. Cette dernière est implantée hors les murs, un viaduc élevé de 1859 à 1861 pour la relier au centre, à la suite de quoi le quartier qui l'entoure prend de l'importance. Cette croissance subséquente est telle qu'une quinzaine d'années plus tard le gouvernement doit envisager de créer une liaison supplémentaire pour résoudre les problèmes de circulation.

En 1877, l'ingénieur Eugène Ferron (1841-1903) élabore un premier projet : une grande arche en pierre d'une portée de 80 mètres enjambe la vallée. Plusieurs ouvertures pratiquées dans le tympan servent d'arcs de décharge et diminuent le poids de l'ouvrage. Le plan, même s'il n'est pas réalisé, présente déjà les caractéristiques qui marqueront l'aspect définitif du pont.

Étant donné qu'il y a des hésitations sur le lieu d'implantation, plusieurs autres projets voient le jour jusqu'à ce qu'en 1898 l'ingénieur en chef des Travaux publics Albert Rodange (1858- 1927) soumette au gouvernement un plan définitif. Afin d'éviter tout risque, le gouvernement luxembourgeois soumet les plans à l'ingénieur français Paul Séjourné (1851-1931), expert reconnu en la matière qui retient l'idée de base. Il élimine le béton et opte pour la seule pierre tout en augmentant la portée jusqu'à 84,65 mètres et propose de renoncer à une voûte massive. Il prévoit finalement par souci d'économie de la pierre la construction de deux arches parallèles distantes de 6 mètres et reliées en haut par un tablier en ciment de béton large de 16 mètres. Le projet de pont présente alors une longueur de 211 mètres, sa hauteur atteignant au milieu 45 mètres. Le gouvernement donne son accord à ce plan et charge en 1899 la société parisienne

²³² ICOMOS LUXEMBOURG, « Luxembourg. Le pont Adolphe », in *Heritage at Risk, ICOMOS World Report 2006/2007 on Monuments and Sites in Danger*, Altenburg, E. Reinhold Verlag, 2008, p. 111.

Fougerolles Frères de réaliser les travaux. En 1900 le Grand-Duc Adolphe pose la première pierre. Les pierres proviennent en majeure partie d'une carrière située dans les environs immédiats, les parties les plus exposées sont réalisées en grès puisé dans les meilleurs gisements du pays. Le pont doit, en effet, devenir une expression de l'identité luxembourgeoise et traduire la volonté d'indépendance ainsi que la prospérité du Grand-Duché. L'ouvrage est ouvert à la circulation le 24 juillet 1903. Pendant quelques mois l'arche principale présente la plus grande portée jamais réalisée.

En 1933, l'ingénieur zurichois Mirko Ros fait des essais de surcharge dont les résultats sont très positifs. Cinquante ans après l'achèvement de la construction, le directeur de l'Administration des Ponts et Chaussées et l'un de ses collaborateurs constatent : « On peut dire que le pont Adolphe est un des plus beaux monuments du XXe siècle, que c'est le plus beau pont en maçonnerie jamais construit et que l'expression "ouvrage d'art" prend avec lui son plein sens ».

En 1964 la largeur de la chaussée est légèrement augmentée, le nouveau tablier est posé d'une façon inappropriée. Aujourd'hui le pont présente des fissures, en partie cependant assez anciennes. Son gabarit ne suffit plus à la circulation. Plusieurs solutions revenaient régulièrement à l'ordre du jour : garantir la stabilité de l'ouvrage par l'adjonction de supports métalliques, démolir l'arche principale afin de la reconstruire en béton armé et de l'habiller de pierre de taille. Ce procédé aurait permis d'élargir le pont et de créer une chaussée adaptée aux besoins de la circulation. Les inconvénients de ces opérations se résumaient comme suit : la reconstruction en béton armé aurait détruit à jamais un ouvrage d'art extraordinaire qui est l'un des derniers ponts entièrement maçonnés en pierre. Du point de vue de la conservation, seule l'implantation de supports supplémentaires paraissait admissible. Cette façon de procéder respecte le monument et ne touche pas à la substance historique.

Il convient de rappeler que le pont s'insère dans la vallée de la Pétrusse aménagée comme le parc de la ville selon les projets d'Édouard André (1840-1911).

Une consultation lors d'une réunion publique réalisée le 17 mars 2006 par le Ministère des Travaux publics et le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et la Ville de Luxembourg a montré que la majeure partie des personnes présentes étaient en faveur de la conservation de l'ouvrage.

Il faut souligner que ce pont n'est pas protégé en tant que monument historique malgré sa présence en zone "tampon" de la zone inscrite sur la Liste du patrimoine mondial par l'UNESCO.

4. COMPARAISON AVEC LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

La comparaison avec le droit de l'environnement a paru fertile. La protection de l'environnement s'est accrue en raison d'impératifs et de principes internationaux et supranationaux. La protection de la nature et de l'environnement (A) sera analysée avant d'examiner la contrainte environnementale, les études d'incidence et autres mécanismes de protection (B). Enfin, le développement durable au Grand-Duché de Luxembourg sera envisagé (C).

A. LA PROTECTION DE LA NATURE ET DE L'ENVIRONNEMENT

1. L'intégration de la protection de l'environnement dans la Constitution luxembourgeoise

La Constitution luxembourgeoise « organise les droits fondamentaux et les libertés publiques destinées notamment à protéger le citoyen contre d'éventuels excès de pouvoir de la part de l'État et elle détermine par ailleurs la façon dont s'exercent les pouvoirs de l'État »²³³.

Elle établit aux articles 113 et 95^{ter} la hiérarchie entre ses dispositions et les lois qui doivent être « portées en sa vertu »²³⁴, c'est-à-dire celles-ci doivent être en tous points conformes à la Constitution (*principe de la supériorité de la Constitution par rapport aux lois ordinaires*). Ce principe implique que, d'une part, ni les lois édictées ni a fortiori les actes réglementaires pris par le pouvoir exécutif ne peuvent suspendre l'application de la Constitution, voire échapper à celle-ci, et, d'autre part, que les règles de la Constitution s'imposent à chaque loi prise en son exécution.²³⁵

La constitution constitue une des sources des règles nationales en matière de droit de l'environnement, avec les lois et les règlements, comme toutes les autres matières du droit.²³⁶

La révision constitutionnelle du 29 mars 2007 a introduit l'article 11bis dans la Constitution luxembourgeoise qui dispose que « *l'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction des besoins des générations présentes et futures (...)* »²³⁷. Il s'agit du seul

²³³ COUR ADMINISTRATIVE DE LUXEMBOURG, *Le juge administratif et le droit de l'environnement*, Congrès de Carthagène, 2013, p. 1.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ Le deuxième « pan » des sources nationales en matière de droit de l'environnement est constitué par les lois et règlements ; les principales lois en vigueur en matière de droit de l'environnement, spécifiquement de droit du patrimoine naturel, sont :

- loi du 14 juillet 1983 portant approbation de la Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages, signée à Bruxelles, le 8 juin 1982
- loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels
- loi du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement
- loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles
- loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès au public à l'information en matière d'environnement
- loi du 24 juillet 2006 portant approbation de la Convention européenne du paysage, ouverte à la signature, à Florence, le 20 octobre 2000
- loi du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale et à la réparation des dommages environnementaux
- loi du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts

²³⁷ Le second alinéa de l'article 11bis dispose qu' « *Il [l'État] promeut la protection et le bien-être des animaux.* »

article de la Constitution luxembourgeoise consacré à la matière du droit de l'environnement et sa création révèle la prise en compte des « exigences de l'environnement naturel ».

L'introduction de cet article a sans doute pour origine la conjonction des exigences internationales et – surtout – communautaires sans oublier l'action de la *société civile* (groupements de défense de l'environnement entre autres) et l'opinion publique. Il semble intéressant d'analyser de manière succincte quelles sont les implications de son introduction dans la loi fondamentale du Luxembourg.

Il semble que celle-ci peut être interprétée comme la volonté de protéger le patrimoine naturel et également le cadre de vie, à tout le moins une partie de ce dernier.

La *jurisprudence* concernant cet article est sommaire. La Cour constitutionnelle s'est prononcée dans son arrêt 46/08 du 26 septembre 2008²³⁸ à propos des articles 5, al. 3 et 10 al. 3 de la loi modifiée du 19 janvier 2004 concernant la modification de constructions érigées dans la « zone verte » d'une commune subordonnées, d'une part, à autorisation du Ministre et, d'autre part, à une affectation conforme à la loi. Plus spécifiquement, elle a contrôlé la conformité de dispositions précitées aux articles 10bis al. 1, 11 al. 6, 11 bis et 16 de la Constitution.

Elle rappelle à l'occasion que l'« article 11bis de la Constitution charge l'État de garantir la protection de l'environnement humain et naturel » et qu'« en édictant une législation qui restreint la possibilité de construire des ouvrages dans certaines *zones dignes de protection*, l'État exécute la mission lui conférée par la disposition constitutionnelle en question ».

Elle souligne toutefois, eu égard à l'article 16 de la Constitution qui garantit la protection du droit de propriété et prohibe l'expropriation autrement que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, qu'« *un changement dans les attributs de la propriété qui est substantiel à ce point qu'il prive le propriétaire de ses aspects essentiels peut constituer une expropriation* ».

Cependant, en l'espèce, la Cour remarque que « loin de constituer une expropriation ou d'y équivaloir, les dispositions en question ne font qu'aménager voire alléger les interdictions qui résultent du classement d'un terrain en zone verte » et la Cour en déduit que les articles de la loi visée n'aboutissent pas à une expropriation et ne sont donc pas contraire à l'article 16 de la Constitution.

En l'occurrence, la Cour conclut que les articles visés de la loi modifiée du 19 janvier 2004 font partie de la législation ayant pour objet la protection de l'environnement *humain et naturel*, et que, conséquemment, ceux-ci ne sont pas contraires à l'article 11bis de la Constitution.

Le constat s'impose. La description du domaine que recouvre l'*environnement humain et naturel* n'a pas été entreprise ni par la jurisprudence – trop maigre en la matière – ni par la doctrine luxembourgeoise.

Il s'agirait de comprendre ce que recouvrent certains termes de l'article 11bis de la Constitution, spécialement si l'environnement humain peut être compris également au sens de « cadre de vie », et, par exemple, inclure le patrimoine architectural (protection du patrimoine culturel immobilier) ou l'esthétique du bâti.

²³⁸ Mém. A, n° 154, 15 octobre 2008, p. 2196.

L'article équivalent de la Constitution belge (art. 23) dispose que « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment : (...) 4° le droit à la protection d'un environnement sain ; 5° le droit à l'épanouissement culturel et social. »

Le libellé de cet article ne doit pas être lu de manière réductrice²³⁹ qui "pourrait donner à penser que le droit reconnu tendrait seulement à assurer la protection de la santé humaine contre les pollutions et ne se préoccuperait pas de la conservation de ces composantes de l'environnement que sont, d'une part, la faune et la flore et, d'autre part, le patrimoine architectural et les paysages"²⁴⁰. Les travaux préparatoires à la révision constitutionnelle montrent que le constituant aurait entendu donner à la notion d'environnement une portée très large entre autres « assurer un bon aménagement du territoire ». La jurisprudence a semble-t-il confirmé cette interprétation large: l'esthétique d'un paysage est incluse même si ce paysage n'a pas fait l'objet d'une mesure de protection particulière.

Les travaux parlementaires luxembourgeois disponibles ne font état que d'une discussion principalement sur la nature de l'obligation de l'État et, quant aux termes, sur la notion de « développement durable ». L'exposé des motifs du projet de révision initial de l'article 11 (n° 3923, 1994) signale que ce paragraphe vient « afin de concrétiser un engagement pris de longue date de consacrer le respect de l'environnement dans la Charte fondamentale » et « ce texte s'inspire de la Constitution bavaroise. »

Il s'agit d'un objectif à valeur constitutionnelle (*Staatsziel*) ; l'État aura donc une certaine marge de manœuvre pour veiller à l'équilibre entre la conservation de la nature, d'un côté, et les (autres) besoins des générations présentes et futures, de l'autre. Selon un des constitutionnalistes de l'Université du Luxembourg, la conservation du patrimoine culturel relève essentiellement du deuxième pôle et pourra donc se voir assigner des limites, si elle est susceptible de nuire à la protection de l'environnement naturel.

Il convient, en l'absence d'indications tangibles²⁴¹, de ne considérer cet article comme ne protégeant qu'indirectement le patrimoine culturel sous l'appellation « environnement humain ». Il s'agit en outre ni plus ni moins d'une question d'interprétation. Il s'agit à présent de s'interroger sur une éventuelle « constitutionnalisation » de la protection du patrimoine culturel au Grand-Duché de Luxembourg. Cette introduction dans la constitution avait, semble-t-il, été proposée par feu le Professeur Pierre Pescatore ; nous n'avons pourtant pas eu de confirmation « scientifique » à ce sujet.

²³⁹ Francis HAUMONT, « Le droit constitutionnel belge à la protection d'un environnement sain. Etat de la jurisprudence », in RJ-E, n° spécial, 2005, p. 41

²⁴⁰ B. JADOT, « Le droit à l'environnement », p. 259, cité dans F. HAUMONT, *op. cit.*, p. 42.

²⁴¹ Le juriste luxembourgeois a pour habitude d'être plutôt pragmatique ; voy. à ce sujet « III. Le juriste », COLLECTIF D'AUTEURS DU GROUPE LUXEMBOURGEOIS DE L'ASSOCIATION HENRI CAPITANT, « Culture et droit civil en Luxembourg », in ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAISE, *Droit et culture : journées louisianaises*, Bruxelles, Bruylant, 2010, (coll. Travaux de l'Association Henri Capitant des amis de la culture juridique française, n° 58).

2. Le développement de la protection du patrimoine naturel : son nécessaire prolongement vers le patrimoine culturel ?

Il est opportun de se demander, non tellement pourquoi l'article 11*bis* précité n'a pas un pendant, un équivalent, en matière de patrimoine culturel, mais quel serait les avantages de l'introduction d'un tel article dans la Constitution.

Ici n'est pas le lieu pertinent pour une comparaison approfondie des mécanismes de protection de l'environnement par rapport à ceux qui sont mis en place ou qui n'existent pas encore en matière de protection du patrimoine culturel.

Néanmoins, il convient assurément de se demander si la protection par l'État de ce qu'il définit, par les lois et règlements, comme son patrimoine culturel, ne serait pas mieux assurée, voire renforcée, en étant « constitutionnalisée ».

Il semble possible à l'État, au même titre que ce qu'il pratique pour l'environnement, d'en effet « garantir la protection » du patrimoine culturel, « en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable » entre les droits des propriétaires et la conservation du patrimoine culturel « pour les générations présentes et futures ».

Cette disposition constitutionnelle ferait en sorte que la législation édictant une restriction dans les *attributs de la propriété* de certains biens, sélectionnés, ou dans certaines « zones dignes de protection », permette à l'État d'exécuter la mission qui lui serait alors conférée par la disposition constitutionnelle en question, mais qu'il exécute – parfois avec peine vu le nombre de recours – déjà à l'heure actuelle avec pour fondement des lois et règlements.

L'insertion de la protection du patrimoine culturel dans la Constitution luxembourgeoise permettrait en outre de garantir une sorte d'effet de *standstill*, encore appelé effet cliquet. Ce texte servirait de barrière à l'édition de normes allant à l'encontre de l'objectif fixé, spécialement de « normes qui feraient régresser le droit reconnu par rapport à ce qui était acquis au moment de l'entrée en vigueur du texte ». « L'obligation de *standstill*, l'effet cliquet ou la théorie du non-retour : trois expressions au moins pour désigner une variante d'effectivité. Celle qui interdit aux autorités publiques de légiférer à rebours des droits garantis, et donc de diminuer le niveau de protection acquis »²⁴².

B. LA CONTRAINTE ENVIRONNEMENTALE, LES ÉTUDES D'INCIDENCE ET AUTRES MÉCANISMES DE PROTECTION

La doctrine remarque que les lois des 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets désirent garantir la protection « des richesses et des beautés de la nature contre toute atteinte, quel que soit l'auteur d'une telle atteinte et peu importe l'envergure d'une éventuelle atteinte ».²⁴³

Les dispositions introductives de ces lois justifient cet objectif. L'article premier de la loi du 19 janvier 2004 dispose en effet qu'elle a pour objectif « la sauvegarde du caractère, de la diversité et de l'intégrité de l'environnement naturel, la protection et la restauration des paysages et des espaces naturels, la protection de la flore et de la faune

²⁴² Francis HAUMONT, « Le droit constitutionnel belge à la protection d'un environnement sain : état de la jurisprudence », in *RJ-E*, numéro spécial, 2005, p. 44.

²⁴³ Gaston VOGEL, *Encyclopédie judiciaire de droit luxembourgeois*, Bruxelles, Larcier, 2010, coll. Dictionnaires juridiques, V° Droit de l'environnement.

et de leurs biotopes, le maintien et l'amélioration des équilibres et de la diversité biologiques, la protection des ressources naturelles contre toutes les dégradations et l'amélioration des structures de l'environnement naturel. »

1. Les lois et règlements en matière de protection de la nature

La loi est la deuxième source nationale en matière de droit de l'environnement.

Les principales lois en vigueur en matière de droit de l'environnement, spécialement en matière de protection de la nature et de la biodiversité sont :

- la loi du 19 février 1975 portant approbation de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington, le 3 mars 1973 ;
- loi du 26 novembre 1981 portant approbation de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, signée à Berne, le 19 septembre 1979 ;
- la loi du 16 août 1982 portant approbation de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, faite à Bonn, le 23 juin 1979 ;
- la loi du 14 juillet 1983 portant approbation de la Convention Benelux en matière de conservation de la nature et de protection des paysages, signée à Bruxelles, le 8 juin 1982 ;
- la loi du 10 août 1993 relative aux parcs naturels
- la loi du 4 mars 1994 portant approbation de la Convention sur la diversité biologique faite à Rio de Janeiro, le 5 juin 1992 ;
- la loi du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ;
- la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ;
- la loi du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'État et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles ;
- la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès au public à l'information en matière d'environnement ;
- la loi du 24 juillet 2006 portant approbation de la Convention européenne du paysage, ouverte à la signature, à Florence, le 20 octobre 2000 ;
- la loi du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale et à la réparation des dommages environnementaux ;
- la loi du 5 juin 2009 portant création de l'Administration de la nature et des forêts.

Viennent ensuite les règlements grand-ducaux et les règlements ministériels, en tant que troisième source nationale en matière de droit de l'environnement.

- Règlement grand-ducal du 14 mars 2002 concernant la pratique de l'escalade en milieu naturel ;
- Règlement grand-ducal du 15 octobre 2007 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'observatoire de l'environnement naturel ;
- Règlement grand-ducal du 18 mars 2008 abrogeant et remplaçant le règlement grand-ducal du 22 octobre 1990 concernant les aides pour l'amélioration de l'environnement naturel ;

- Règlement grand-ducal modifié du 26 août 2009 instituant un régime d'aides favorisant les méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement et de l'entretien de l'espace naturel ;
- Règlement grand-ducal du 6 novembre 2009 portant désignation des zones spéciales de conservation
- Règlement grand-ducal du 8 janvier 2010 concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces de la flore sauvage ;
- Règlement grand-ducal du 19 avril 2012 instituant une prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement
- Règlement grand-ducal du 10 septembre 2012 instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique en milieu rural, viticole et forestier
- Règlement grand-ducal du 30 novembre 2012 portant désignation des zones de protection spéciale.

Sans oublier, premièrement l'Instruction ministérielle du 9 juillet 1999 à appliquer par les administrations relevant du Ministère de l'Environnement et deuxièmement la Décision du Gouvernement en Conseil du 11 mai 2007 relative au plan national concernant la protection de la nature et ayant trait à sa première partie intitulée Plan d'action national pour la protection de la nature.

L'importance prise par le droit de la protection de la nature est non négligeable. Elle peut montrer *a contrario* le peu de place que prend dans la législation et la réglementation le droit du patrimoine culturel. Cependant, les différents textes peuvent aussi apporter du grain à moudre dans l'analyse des mécanismes de protection et de la contrainte environnementale. Il ne peut pas en être fait une analyse exhaustive, néanmoins certains mécanismes sont exemplaires.

Ainsi la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles prévoit comme objectifs (article 1^{er})

- de sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel ;
- de protéger et de restaurer les paysages et les espaces naturels ;
- de protéger la flore et la faune et leurs biotopes ;
- de maintenir et d'améliorer les équilibres et la diversité biologiques ;
- de protéger les ressources naturelles contre toutes les dégradations ;
- d'améliorer des structures de l'environnement naturel.

La loi met en œuvre et constitue, en plus des mesures générales de conservation du paysage et de protection de la faune et de la flore, un réseau de zones protégées en vue d'atteindre ces objectifs. C'est là que s'opère la distinction entre plusieurs niveaux d'importance, d'action et de protection (art. 2) :

- des zones protégées d'intérêt communautaire comprenant les zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciale ;
- des zones protégées d'intérêt national comprenant les réserves naturelles et les paysages protégés ;
- des zones protégées d'importance communale.

La Loi définit en son article 3. C) le « paysage protégé », qui est « un site qui nécessite une protection particulière en raison de la richesse de ses ressources naturelles, de la

diversité, la spécificité et la beauté de son aspect paysager ou de sa fonction récréative et de détente ».

Les articles du chapitre 3 de la loi sont consacrés aux mesures générales de conservation du paysage, ils posent les contraintes environnementales, d'aménagement du territoire ainsi que d'urbanisme applicables aux paysages protégés.

Quant au Règlement grand-ducal du 19 avril 2012, il prévoit une prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel.

La loi du 3 août 2005 concernant le partenariat entre les syndicats de communes et l'État et la restructuration de la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles se donne, quant à elle, comme but de « restructurer la démarche scientifique en matière de protection de la nature et des ressources naturelles et d'instituer à ces fins un partenariat entre l'État et les syndicats de communes. » À cette fin, elle définit ce qu'elle entend par le terme partenariat. Il concerne « la sauvegarde de la diversité biologique, la protection et la restauration des paysages, la sensibilisation du public sur le plan communal et intercommunal ainsi que la participation à la gestion d'un réseau de zones protégées à créer au niveau national et régional.

En outre un Observatoire de l'environnement naturel est créé ; il est placé sous l'autorité du Ministre ayant la protection de la nature et des ressources naturelles dans ses attributions et a pour mission

- de constater l'état de conservation de la diversité biologique ;
- de proposer des recherches et études en matière d'environnement naturel ;
- de proposer un programme d'actions concrètes à réaliser par l'État et les syndicats ;
- d'évaluer les mesures réalisées par l'État et les syndicats ;
- de rédiger tous les deux ans un rapport circonstancié sur la politique en matière d'environnement naturel et sur la mise en œuvre de cette politique au niveau étatique et communal ;
- de suivre la mise en œuvre du plan national concernant la protection de la nature; – de saisir le Ministre des projets, actions ou mesures susceptibles de promouvoir la protection de l'environnement naturel.

Il existe également un plan national concernant la protection de la nature en vertu du chapitre 9 de la loi précitée du 19 janvier 2004. L'article 51 de cette dernière prévoit que ce plan « guide l'orientation politique en matière de protection de la nature ». Il comprend les mesures prioritaires concernant la protection de l'environnement naturel, les sites prioritaires en vue d'être déclarés zone protégée d'intérêt national, la sensibilisation du public, l'estimation des coûts relatifs à la mise en œuvre du plan. Il convient de souligner que le plan national fait l'objet d'une révision générale tous les cinq ans. Ce plan peut être déclaré obligatoire, par règlement grand-ducal et lorsqu'il l'est sa réalisation est considérée d'utilité publique.

L'abondance législative en matière de protection de l'environnement peut laisser pantois. Sa quantité est justifiée par la qualité désirée de l'environnement et les nombreuses atteintes et menaces qu'il a à combattre. Elle laisse néanmoins songeur par rapport à la protection législative et réglementaire du patrimoine culturel. Les mécanismes de contrainte et ceux de protection ainsi que l'organisation et le fonctionnement peuvent à bien des égards inspirer les mécanismes qu'il faudrait prévoir et qu'il resterait à mettre en place au Grand-Duché de Luxembourg.

Par exemple, et sans doute de manière quelque peu anecdotique, il est opportun de s'étonner de la présence d'un Règlement grand-ducal du 14 mars 2002 concernant la pratique de l'escalade en milieu naturel, tandis qu'il n'y a pas formellement de législation interdisant la vente et l'usage de détecteurs de métaux afin de lutter contre les fouilles illicites sur le territoire luxembourgeois.

2. Le principe du pollueur-payeur

En droit luxembourgeois, le juge administratif est amené à faire application de deux principes généraux en matière de droit de l'environnement, à savoir le principe de précaution et le principe « pollueur-payeur »²⁴⁴. Si le principe de précaution ne semble pas intéressant pour la présente étude, le second l'est. Il pourra en effet servir de comparaison au niveau de la contrainte qui pèse ou non sur les aménageurs et entrepreneurs en matière de fouilles archéologiques de sauvetage ou programmée.

Le droit luxembourgeois consacre expressément depuis la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets le principe « pollueur-payeur ». Il se retrouve spécialement à l'article 17 qui prévoit que : « *Sans préjudice des dispositions de l'article 19 de la présente loi [régime de la responsabilité élargie des producteurs] et conformément au principe du pollueur-payeur, les coûts de la gestion des déchets sont supportés par le producteur de déchets initial ou par le détenteur actuel ou antérieur des déchets. Les prix de traitement de tout type de déchets englobent l'ensemble des coûts engendrés par la mise en place et la gestion de l'infrastructure d'élimination ou de valorisation ainsi que de la collecte des déchets. (...)* ».

La loi du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux²⁴⁵ fait application du principe « pollueur-payeur » en imposant à l'exploitant d'une activité nuisible pour l'environnement l'obligation de réparer le dommage écologique et de prendre des mesures en vue de prévenir un tel dommage et en instaurant même pour un certain nombre d'activités professionnelles dangereuses ou potentiellement dangereuses un régime de responsabilité sans faute.²⁴⁶

3. La prise en compte du patrimoine culturel lors des études d'incidence

La loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement prévoit que ces plans soient soumis, préalablement à leur adoption, à une évaluation environnementale.

L'ampleur des incidences d'un plan ou programme sur l'environnement est déterminée sur base des critères exposés par la loi. Parmi les caractéristiques des plans et programmes, sont comprises la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison de caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine culturel

²⁴⁴ COUR ADMINISTRATIVE DU LUXEMBOURG, « *Le juge administratif et le droit de l'environnement* », *Questionnaire du Congrès de Carthagène*, 2013, p. 9, [en ligne], http://www.aihja.org/images/users/114/files/Congres_de_Carthagene_-_Rapport_du_Luxembourg_2013-LUXEMBOURG-FR.pdf (page consultée le 23 mars 2013).

²⁴⁵ Cette loi est intervenue en application de la directive n° 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

²⁴⁶ COUR ADMINISTRATIVE DU LUXEMBOURG, *op. cit.*, p. 11.

particuliers, ainsi que les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international.

Lorsqu'une évaluation environnementale est requise par la loi, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré conformément à l'article 5 de la loi (rapport sur les incidences environnementales : principe et contenu). Ce rapport identifie, décrit et évalue les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme.

Parmi les informations à fournir, sont inclus les effets notables probables sur l'environnement incluant les effets secondaires, cumulatifs, synergiques, à court, à moyen et à long termes, permanents et temporaires, tant positifs que négatifs, et comprenant les thèmes de la diversité biologique, de la population, de la santé humaine, de la faune, de la flore, des sols, des eaux, de l'air, des facteurs climatiques, des biens matériels, du patrimoine culturel, architectural et archéologique, des paysages et des interactions entre ces facteurs.

La loi du 29 mai 2009 portant (1) transposition en droit luxembourgeois en matière d'infrastructures de transport de la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997 modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (2) modification de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (3) modification de la loi du 19 janvier 2004 sur la protection de la nature et des ressources naturelles a pour objet *l'évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain des projets d'infrastructures routières, ferroviaires et aéroportuaires et de leurs installations connexes*.

Toute étude qui identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les effets directs et indirects d'un projet sur l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel, l'interaction entre ces facteurs.

Un règlement grand-ducal fixe les critères sur base desquels les projets d'infrastructure de transports font l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement naturel et humain.

Le règlement grand-ducal du 7 mars 2003 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement prévoit également que certaines opérations d'aménagements prennent en compte le patrimoine culturel.

L'article 4 du règlement concerne les projets soumis à une évaluation des incidences. Il prévoit que, sous réserve des dispositions de l'article 5, les établissements figurant en son annexe II sont soumis à une évaluation dès lors qu'il résulte d'un examen, cas par cas, effectué par l'autorité compétente, qu'un projet déterminé est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Pour l'examen cas par cas, il est tenu compte des critères de sélection pertinents qui sont répertoriés à l'annexe III.

Cette dernière détaille les critères en passant d'abord par les caractéristiques des projets, leur localisation et, enfin, les caractéristiques de l'impact potentiel.

Après s'être penché sur les caractéristiques des projets qui doivent être considérées, l'annexe se penche sur la sensibilité environnementale des zones géographiques

susceptibles d'être affectées par le projet et sur la capacité de charge de l'environnement naturel. Certains éléments doivent particulièrement être considérés et certaines zones doivent recevoir une attention particulière dont les paysages importants du point de vue historique, culturel et archéologique font parties.

Dans le cas des projets qui, en application de l'article 4, doivent être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, le maître d'ouvrage fournit, sous une forme appropriée, les informations spécifiées à l'annexe IV du règlement dans la mesure où l'autorité compétente considère que ces informations sont appropriées à un stade donné de la procédure d'autorisation, *par rapport aux caractéristiques spécifiques d'un projet donné ou d'un type de projet et par rapport aux éléments environnementaux susceptibles d'être affectés.*

La dite annexe IV concernant les informations visées à l'article 5, paragraphe 2 contient une disposition sur la description du projet puis demande une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement.

Elle contient finalement une description des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés de manière notable par le projet proposé, y compris notamment la population, la faune, la flore, le sol, l'eau, l'air, les facteurs climatiques, les biens matériels, y compris le patrimoine architectural et archéologique, le paysage ainsi que l'interrelation entre les facteurs précités.

L'article 5 du règlement nous donne le contenu que doivent avoir les évaluations des incidences sur l'environnement. Ces dernières identifient, décrivent et évaluent de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier et conformément aux dispositions du règlement, les effets directs et indirects d'un projet sur les facteurs suivants : l'homme, la faune et la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage, les biens matériels et le patrimoine culturel, l'interaction entre ces facteurs.

Il est regrettable que la préservation et la protection, sensu lato, du patrimoine archéologique, en tant que partie pleine et entière du patrimoine culturel, ne soient pas inscrites noir sur blanc dans les textes – tous les textes – concernant l'aménagement.

L'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur le patrimoine est de plus en plus constatée.

Toutefois, il nous semble qu'elle reste presque lettre morte en ce qui concerne la réelle incidence sur le patrimoine culturel, dans la mesure où par exemple la saisine se fait par différents ministères sauf celui de la Culture ou l'un de ses instituts culturels.

Il nous semble abscons voire contre-productif d'indiquer clairement la considération patrimoniale dans la loi sans la définir et sans qu'une réelle contrainte se fasse jour suivant la constatation d'éventuelles incidences en la matière.

4. La performance énergétique des bâtiments

Les États membres de l'Union européenne doivent appliquer des exigences minimales en matière de performance énergétique pour les bâtiments neufs et existants et notamment veiller à la certification de la performance énergétique des bâtiments.

La Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments²⁴⁷ promeut l'amélioration de cette performance énergétique des bâtiments (PEB) et fixe des exigences diverses, ces dernières ne faisant pas obstacle « au maintien ou à l'établissement, par chaque État membre, de mesures renforcées » (art. 1 § 3).

Lorsqu'ils fixent ces exigences, les États membres peuvent faire une distinction entre bâtiments neufs et bâtiments existants et entre différentes catégories de bâtiments (art. 4 § 1, al. 3). Ces exigences doivent tenir compte des conditions générales caractérisant le climat intérieur, afin d'éviter d'éventuels effets néfastes tels qu'une ventilation inadéquate, ainsi que des *particularités locales*, de l'utilisation à laquelle est destiné le bâtiment et de son *âge* (art. 4 § 1, al. 4)²⁴⁸.

Les États membres peuvent décider de ne pas fixer ou de ne pas appliquer les exigences minimales (art. 4 § 1) notamment pour les catégories de bâtiments suivantes (art. 4 § 2) :

- les bâtiments officiellement protégés comme faisant partie d'un environnement classé ou en raison de leur valeur architecturale ou historique spécifique, dans la mesure où l'application de certaines exigences minimales en matière de performances énergétiques modifierait leur caractère ou leur apparence de manière inacceptable ;
- les bâtiments servant de lieux de culte et utilisés pour des activités religieuses.²⁴⁹

En ce qui concerne la certification de la PEB, l'article 12 § 6 de la directive indique que « les États membres peuvent exclure du champ d'application des paragraphes 1, 2, 4 et 5 du présent article [concernant l'obligation de délivrance de certificats de performance énergétique] les catégories de bâtiments visées à l'article 4, paragraphe 2 [cf. *supra*] ».

Le Grand-Duché de Luxembourg a transposé ces exigences minimales en droit interne notamment et principalement par le règlement grand-ducal modifié du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation²⁵⁰ ainsi que par le règlement grand-ducal modifié du 31 août concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels²⁵¹.

Dans le cas des bâtiments d'habitation, les dispositions concernant les « bâtiments officiellement protégés » se situent dans la section dérogation (VI) à l'article 8 bis, § 1^{er}.

²⁴⁷ Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments, *JOUE*, L 153, 18 juin 2010, p. 13-35.

²⁴⁸ Il convient également de rappeler un des considérants de la directive qui indique que « les mesures destinées à améliorer encore la performance énergétique des bâtiments devraient tenir compte des conditions climatiques et des particularités locales, ainsi que de l'environnement climatique intérieur et du rapport coût/efficacité. Ces mesures ne devraient pas influencer sur d'autres exigences concernant les bâtiments, telles que l'accessibilité, la sécurité et l'affectation prévue du bâtiment » (considérant n° 8 de la directive).

²⁴⁹ L'article ajoute à cette liste :

- les constructions provisoires avec une durée d'utilisation de deux ans ou moins, les sites industriels, les ateliers et les bâtiments agricoles non résidentiels présentant une faible demande d'énergie ainsi que les bâtiments agricoles non résidentiels utilisés par un secteur couvert par un accord sectoriel national en matière de performance énergétique ;
- les bâtiments résidentiels qui sont utilisés ou destinés à être utilisés soit moins de quatre mois par an, soit pour une durée d'utilisation annuelle limitée et dont la consommation énergétique prévue est inférieure de 25 % à celle qui résulterait d'une utilisation toute l'année ;
- les bâtiments indépendants d'une superficie utile totale inférieure à 50 m².

²⁵⁰ Mém. A, n° 221, 14 décembre 2007, p. 3762.

²⁵¹ Mém. A, n° 173, 1^{er} octobre 2010, p. 2850.

Selon ce dernier, « l'autorité compétente en matière d'autorisation de bâtir peut accorder sur demande motivée et sur base d'une documentation complète à introduire avec la demande d'autorisation de bâtir, des dérogations au niveau du respect des exigences visées aux chapitres 1 et 2 de l'annexe :

a) dans les cas où les *travaux entrepris changent le caractère ou l'apparence des bâtiments d'habitation de façon à mettre en cause leur statut de*

- bâtiment ou monument dont la conservation présente un intérêt public et qui sont officiellement protégés en totalité ou en partie en vertu de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, ou
- bâtiment ou monument dont la conservation présente un intérêt public et qui sont soit classés conformément à l'article 42 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, soit classés conformément à l'article 55 de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes ».²⁵²

Dans ce cas, « les exigences visées aux chapitres 1 et 2 de l'annexe ne doivent pas être respectées pour les transformations substantielles de bâtiments d'habitation » (art. 8 bis, § 2).

Le certificat qui documente la performance énergétique d'un bâtiment d'habitation (art. 9) est organisé au chapitre III du règlement grand-ducal précité. Il semble ne pas y avoir d'exception concernant les « bâtiments officiellement protégés » dans la mesure où l'article 9 al. 3 prévoit que l'établissement d'un certificat de performance énergétique pour un bâtiment d'habitation est demandé lors :

- a) de la construction d'un bâtiment d'habitation neuf soumis à une demande d'autorisation de bâtir ;
- b) de l'extension d'un bâtiment d'habitation ;
- c) de la modification d'un bâtiment d'habitation ;
- d) de la transformation substantielle d'un bâtiment d'habitation ;
- e) lors d'un changement de propriétaire d'un bâtiment d'habitation existant ou d'une partie de bâtiment dans un bâtiment d'habitation existant dans le cas d'une vente, si le bâtiment en question ne dispose pas déjà d'un certificat de performance énergétique valide ;
- f) lors d'un changement de locataire d'un bâtiment d'habitation existant ou d'une partie de bâtiment dans un bâtiment d'habitation existant, si le bâtiment en question ne dispose pas déjà d'un certificat de performance énergétique valide.

²⁵² La liste continue avec :

« b) dans les cas où les travaux entrepris mènent à une violation d'une autre disposition légale ou réglementaire dans le domaine de la bâtisse ;

c) dans les cas d'impossibilité technique et

d) dans les cas de rigueur excessive. Il s'agit des cas où les coûts engendrés par les travaux pour le respect des exigences en matière de performance énergétique ne sont pas rentables d'un point de vue économique. Dans ce cas les exigences doivent être adaptées à un niveau de rentabilité économiquement défendable. La rigueur excessive doit être contrôlée et certifiée par une des personnes visées à l'article 3, paragraphe (7), différente de celle qui a introduit la demande d'autorisation de bâtir. Le ministre peut déterminer la méthode et les paramètres du calcul de rentabilité et du niveau de rentabilité économiquement défendable. »

Il est intéressant d'évoquer à nouveau la faculté de pouvoir exclure les « bâtiments officiellement protégés » et les « bâtiments servant de lieux de culte » (cf. *supra*) du champ d'application des exigences de performance énergétique.²⁵³

Il est intéressant de souligner que la possibilité laissées aux États membres par la directive de ne pas fixer ou de ne pas appliquer les exigences minimales (art. 4 § 1 de la directive) pour la catégorie « bâtiments officiellement protégés » (art. 4 § 2 de la directive) a été utilisée et transposée, à l'origine, dans l'article 7 du Règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation (article unique de la section IV « modification de bâtiments d'habitation »)²⁵⁴.

L'article se lisait comme suit : « Art. 7.

- (1) Les modifications de bâtiments d'habitation doivent respecter les exigences minimales définies au chapitre 1 de l'annexe pour les parties modifiées. Les exigences minimales précitées *s'appliquent également aux bâtiments d'habitation dont la conservation présente un intérêt public et qui sont classés comme monument national* en totalité ou en partie en vertu de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux.
- (2) L'autorité compétente en matière d'autorisation de bâtir peut accorder, sur demande motivée et sur base d'une documentation complète à introduire avec la demande d'autorisation de bâtir, dans le cas d'une modification d'un bâtiment d'habitation, des dérogations au niveau du respect des exigences minimales visées au paragraphe (1)
 - dans les cas où les modifications entreprises changent le caractère ou l'apparence des bâtiments d'habitation visés au paragraphe (1) de façon à mettre en cause leur statut de bâtiment ou monument officiellement protégé et
 - dans les cas où les modifications entreprises mènent à une violation d'une autre disposition légale ou réglementaire dans le domaine de la bâtisse respectivement dans des cas d'impossibilité technique.
- (3) Le certificat de performance énergétique doit être établi *pour la totalité du bâtiment*, y inclus les modifications, conformément au chapitre III du présent règlement et aux chapitres 5.1 à 5.6 de l'annexe avec prise en compte des dispositions du chapitre 5.7 de l'annexe. »

Le règlement grand-ducal modifié du 31 août concernant la performance énergétique des bâtiments fonctionnels exclut son application « aux bâtiments servant de lieux de culte et destinés à l'exécution de pratiques religieuses » (art. 2, lettre e).

L'article 10 de la section VI prévoit les éventuelles dérogations concernant les bâtiments fonctionnels neufs, les modifications, extensions et transformations substantielles de bâtiments fonctionnels. Aux termes de l'article, « l'autorité compétente en matière d'autorisation de bâtir peut accorder sur demande motivée et sur base d'une documentation complète à introduire avec la demande d'autorisation de bâtir, des dérogations au niveau du respect des exigences visées aux chapitres 1 et 2 de l'annexe:

- a) dans les cas où les travaux entrepris changent le caractère ou l'apparence des bâtiments fonctionnels de façon à mettre en cause leur statut de

²⁵³ L'article 1bis du règlement grand-ducal du 30 novembre 2007 concernant la performance énergétique des bâtiments d'habitation indique en effet que le dit règlement ne s'applique pas « a) aux bâtiments érigés à titre provisoire dont l'utilisation prévisible ne dépasse pas deux années » et « b) aux bâtiments indépendants dont la surface de référence énergétique A_n est inférieure à cinquante mètres carrés. »

²⁵⁴ Transposant la Directive 2002/91/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, *JOCE*, L 1, 4 janvier 2003, p. 65-71.

- bâtiment ou monument dont la conservation présente un intérêt public et qui sont officiellement protégés en totalité ou en partie en vertu de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux, ou
- bâtiment ou monument dont la conservation présente un intérêt public et qui sont soit classés conformément à l'article 42 du règlement grand-ducal du 25 octobre 2004 concernant le contenu du plan d'aménagement général d'une commune, soit classés conformément à l'article 55 de la loi modifiée du 12 juin 1937 concernant l'aménagement des villes et autres agglomérations importantes. »²⁵⁵

Le second paragraphe de l'article précise que dans ces cas de figure (lettre *a* à *d*) « les exigences visées aux chapitres 1 et 2 de l'annexe ne doivent pas être respectées pour les transformations substantielles de bâtiments fonctionnels ».

À titre de comparaison, les dispositions de la partie réglementaire du Code de la construction et de l'habitation concernant le « diagnostic de performance énergétique » excluent explicitement les « bâtiments officiellement protégés ». L'article R134-1 prévoit en effet que « la présente section s'applique à tout bâtiment ou partie de bâtiment clos et couvert, à l'exception des catégories suivantes : (...) e) Les monuments historiques classés ou inscrits à l'inventaire en application du code du patrimoine »²⁵⁶. La même exception se retrouve notamment à l'article R131-25 du Code de la construction et de l'habitation.²⁵⁷

Le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE) exclut du champ d'application des dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments, ceux « repris à l'inventaire du patrimoine visé à l'article 192 ainsi que des bâtiments visés à l'article 185, alinéa 2, a. et b., qui sont classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde, lorsque les exigences P.E.B. sont de nature

²⁵⁵ La liste continue avec :

« b) dans les cas où les travaux entrepris mènent à une violation d'une autre disposition légale ou réglementaire dans le domaine de la bâtisse ;

c) dans les cas d'impossibilité technique ;

d) dans les cas de rigueur excessive. Il s'agit des cas où les coûts engendrés par les travaux pour le respect des exigences en matière de performance énergétique ne sont pas rentables d'un point de vue économique. Dans ce cas les exigences doivent être adaptées à un niveau de rentabilité économiquement défendable. La rigueur excessive doit être contrôlée et certifiée par une des personnes visées à l'article 4, paragraphe (9), différente de celle qui a introduit la demande d'autorisation de bâtir. Le ministre peut déterminer la méthode et les paramètres du calcul de rentabilité et du niveau de rentabilité économiquement défendable. »

²⁵⁶ Les bâtiments servant de lieux de culte figurent aussi dans cette liste (lettre *d*).

²⁵⁷ Article R131-25 : « Les dispositions de la présente section s'appliquent aux bâtiments ou parties de bâtiments existants, à l'exception des catégories suivantes de bâtiments : (...) f) Les monuments historiques classés ou inscrits à l'inventaire en application du code du patrimoine, lorsque l'application des dispositions de la présente section aurait pour effet de modifier leur caractère ou leur apparence de manière inacceptable » (concernant les caractéristiques thermiques et performance énergétique).

à modifier leur caractère ou leur apparence de manière incompatible avec les objectifs poursuivis par les mesures de protection visées »²⁵⁸

Le droit luxembourgeois applicable en matière de performance énergétique des bâtiments, qu'ils soient fonctionnels ou d'habitation, fait peser une contrainte supplémentaire sur le propriétaire ou le titulaire de droits réels de ce bâtiment ; ces derniers sont effectivement déjà soumis à une servitude administrative d'utilité publique, soit par le classement ou l'inscription à l'inventaire supplémentaire de leur bâtiment, soit par une protection via les plans d'aménagement général des communes. Il a été porté à notre connaissance que l'accès au crédit (prêt bancaire au logement), par exemple pour des travaux de rénovation, est de plus en plus subordonné à l'obtention en définitive d'une certaine classe d'efficacité énergétique du bâtiment. Le « passeport énergétique » (certificat de performance énergétique) servira, quant à lui, de plus en plus comme critère d'évaluation d'un bâtiment lors d'une transaction immobilière. Il conviendrait de ne pas surcharger les propriétaires de « bâtiments officiellement protégés » par ces mesures concernant la PEB. Des situations différentes doivent être traitées de manière différente. C'est en effet au propriétaire qu'il revient de prouver que le « statut » de « bâtiment officiellement protégé » est « mis en cause ». Il serait peut-être plus adapté de prévoir une exclusion du champ d'application comme cela se présente dans d'autres États membres de l'Union européenne et comme la directive le prévoit expressément. Cependant, il s'agit également de prévoir des règles au sein des dispositions de droit du patrimoine culturel permettant à l'État d'aider les propriétaires de « bâtiments officiellement protégés » pour que ces derniers puissent atteindre un niveau de performance énergétique en adéquation avec leur affectation et l'intérêt culturel qui a justifié leur protection. Des mesures compensatoires sous forme de déductions fiscales sont aussi envisageables. Un mécanisme de balance des intérêts pourrait être utilisé pour l'évaluation de l'impact des travaux et ce, directement par l'administration. Un équilibre doit être trouvé, pourvu qu'il assure la protection du patrimoine culturel.

C. LE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Le développement n'est pas visé au sens strict par la Constitution dont l'article 11bis a, pour rappel, la teneur suivante : « L'État garantit la protection de l'environnement humain et naturel, en œuvrant à l'établissement d'un équilibre durable entre la conservation de la nature, en particulier sa capacité de renouvellement, et la satisfaction

²⁵⁸ Art. 237/2 CWATUPE : « Le présent Livre s'applique à tout bâtiment visé à l'article 237/1, 2°, à l'exception :

- 1° des bâtiments servant de lieu de culte ;
- 2° des bâtiments repris à l'inventaire du patrimoine visé à l'article 192 ainsi que des bâtiments visés à l'article 185, alinéa 2, a. et b., qui sont classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde, lorsque les exigences P.E.B. sont de nature à modifier leur caractère ou leur apparence de manière incompatible avec les objectifs poursuivis par les mesures de protection visées ;
- 3° des bâtiments industriels, des ateliers et des bâtiments agricoles non résidentiels, faibles consommateurs d'énergie ;
- 4° des constructions provisoires prévues pour une durée d'utilisation de deux ans ou moins ;
- 5° des bâtiments neufs d'une superficie utile totale inférieure à 50 m² ;
- 6° des bâtiments existants non résidentiels utilisés par des entreprises qui adhèrent à une convention environnementale sectorielle au sens des articles D.82 et suivants du Code de l'environnement visant à améliorer leur efficacité énergétique à court, à moyen et à long terme ;
- 7° des bâtiments existants qui font l'objet de travaux de rénovation importants lorsque les exigences P.E.B. ne peuvent pas techniquement, fonctionnellement ou économiquement être respectées » (Livre IV « Dispositions relatives à la performance énergétique des bâtiments », Titre II « Champ d'application »).

des besoins des générations présentes et futures. (...) ». La Constitution luxembourgeoise érige donc la protection de l'environnement humain et naturel en droit fondamental.

Le développement durable est explicitement visé par certaines lois.

La principale est la loi du 25 juin 2004 relative à la coordination de la politique nationale de développement durable qui a pour objet d'arrêter le cadre, les organes et les instruments de la politique nationale de développement durable.

Elle définit le développement durable comme « le développement axé sur la satisfaction des besoins des générations présentes, sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins, et basé sur trois piliers d'égale valeur, à savoir le développement économique, le développement social et la protection de l'environnement ».

Les différents organes mis en place par la loi sont d'une part le Conseil Supérieur pour le Développement Durable et la Commission interdépartementale du développement durable.

La loi porte également sur un rapport national concernant la mise en œuvre du développement durable et sur un plan national pour un développement durable.

Le Conseil Supérieur pour le Développement Durable a pour missions principales d'être un forum de discussion sur le développement durable, de proposer des recherches et études dans tous les domaines ayant trait au développement durable ainsi que d'établir des liens avec les comités comparables des pays membres de l'Union Européenne. Il suscite également la participation la plus large des organismes publics et privés ainsi que celle des citoyens à la réalisation de ces objectifs et émet des avis sur toutes mesures relatives à la politique nationale de développement durable prises ou envisagées par le Gouvernement, notamment sur le plan national pour un développement durable et sur l'exécution des engagements internationaux du Luxembourg.

La Commission interdépartementale pour le développement durable a ou a eu pour mission d'élaborer l'avant-projet du plan national pour un développement durable ainsi que de favoriser et promouvoir la mise en œuvre du plan en l'intégrant dans les préoccupations majeures de leur secteur respectif. Elle suit la mise en œuvre du plan dans les différents secteurs en assurant l'inventaire et le degré d'achèvement, de réussite ou d'échec des actions, des projets, des mesures et des instruments utilisés, des objectifs visés et rédige tous les deux ans un rapport national sur la politique de développement durable et sur la mise en œuvre du plan dans les administrations et organismes publics.

Elle saisit également le Conseil de Gouvernement des projets, des actions ou mesures susceptibles de promouvoir la réalisation du plan.

La Commission établit tous les deux ans un rapport national sur la mise en œuvre du développement durable conformément à l'article 14. Ce rapport doit comprendre une description, une analyse et une évaluation de la situation existante au Luxembourg en rapport avec les développements au plan international, une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière de développement durable sur base d'indicateurs de développement durable et finalement une description du développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique suivant des hypothèses pertinentes.

Le plan national pour un développement durable est établi tous les quatre ans sur base du rapport national conformément à l'article 10 de la loi.

Ce plan précise les domaines d'action prioritaires du Luxembourg dans la perspective d'un développement durable au niveau national et international, formule des objectifs concrets et propose les actions et instruments nécessaires à leur mise en œuvre, ainsi que les indicateurs sociaux, économiques et écologiques à respecter dans les diverses catégories à déterminer par règlement grand-ducal.

Il comporte différentes thématiques qui doivent être abordées (secteurs clés ; mesures, moyens et délais proposés ; conséquences financières, économiques, sociales et écologiques escomptées).

Le Plan National pour un Développement Durable (PNDD) reste, quant à lui, muet sur les liens qui unissent ce concept avec la protection du patrimoine culturel.

Une des seules traces intéressant le patrimoine culturel est celle exposée quant aux défis posés au système éducatif en ce qui concerne la qualification et l'éducation au développement durable.

Le plan indique que « L'éducation est un facteur-clé de toute politique durable : le système éducatif doit répondre à un double défi ; garantir non seulement le meilleur niveau de qualification et de formation possible, mais aussi transmettre les contenus, des compétences et des valeurs qui permettent une prise de conscience de l'identité, de la culture, et de l'histoire et, par cela, donner à chacun les moyens de pouvoir répondre, par anticipation et avec succès aux questions de la durabilité. » La protection du patrimoine culturel serait alors pleinement justifiée par cet objectif au sens où elle permet une « prise de conscience de l'identité, de la culture, et de l'histoire ».

Aussi, la loi du 21 mai 1999 concernant l'aménagement du territoire prend le développement durable comme objectif de l'aménagement du territoire (art. 1).

Son article 4 apprend que c'est le programme directeur qui arrête les orientations générales et les objectifs prioritaires du Gouvernement en ce qui concerne le développement durable du cadre de vie de la population, la valorisation des ressources humaines et naturelles et le développement des activités économiques ainsi que les mesures principales à prendre en vue de leur réalisation.

En outre la loi du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain prend le développement durable pour objectif de l'aménagement communal et du développement urbain, en ce qu'une mise en valeur harmonieuse et un développement durable de toutes les parties du territoire communal devrait assurer à la population de la commune des conditions de vie optimales. Le développement durable est également un moyen qui doit être pris en compte dans l'utilisation rationnelle du sol et de l'espace tant urbain que rural. Il est alors fait appel à lui à travers « la complémentarité entre les objectifs économiques, écologiques et sociaux d'un développement durable » (art. 2.a).

Le développement durable est selon le Programme directeur une orientation fondamentale. Le développement spatial durable est son fondement. Il est défini comme « un développement répondant aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

Outre la responsabilité des générations actuelles envers les générations futures ainsi que la gestion rationnelle des ressources naturelles, figurent parmi ses principes fondamentaux l'équivalence des intérêts sociaux écologiques et économiques.

C'est en effet dans un contexte socio-économique précis que se fait la gestion de l'environnement. Le Plan directeur constate donc que celle-ci ne pourra atteindre ses

objectifs que si les intérêts sociaux écologiques et économiques sont pris en considération de manière équivalente, ce qui implique la mise en place de démarches interdisciplinaires.

Le Programme directeur ajoute que « l'objectif central est donc de trouver une orientation politique, économique et sociale permettant de développer durablement la société et l'économie, en limitant l'usage des ressources naturelles, *tout en respectant le patrimoine culturel* et en préservant la qualité de l'environnement. Cette démarche doit également permettre d'assurer une répartition équitable des richesses, en application du concept de cohésion économique, sociale et territoriale à faire prévaloir dans l'Union européenne. »

Du point de vue du développement durable et de la culture, il convient de se référer à la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (UNESCO - Paris, 20 octobre 2005) ratifiée par le Luxembourg.

Son article 2 cinquièmement (« Principes directeurs ») prévoit un principe de complémentarité des aspects économiques et culturels du développement.

Il dispose que « la culture étant un des ressorts fondamentaux du développement, les aspects culturels du développement sont aussi importants que ses aspects économiques, et les individus et les peuples ont le droit fondamental d'y participer et d'en jouir. »

Le même article (sixièmement) rappelle le principe de développement durable au sens où il indique que « la diversité culturelle est une grande richesse pour les individus et les sociétés. La protection, la promotion et le maintien de la diversité culturelle sont une condition essentielle pour un développement durable, au bénéfice des générations présentes et futures. »

L'article 13 de la même convention procède à l'intégration de la culture dans le développement durable. L'État partie à la convention doit s'employer à « intégrer la culture dans [ses] politiques de développement, à tous les niveaux, en vue de créer des conditions propices au développement durable et, dans ce cadre, de favoriser les aspects liés à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles. »

<p>Si le Grand-Duché de Luxembourg orientait ses politiques du patrimoine culturel sous l'angle du développement durable, il ne pourrait qu'en résulter l'incitation à une participation accrue à la protection du patrimoine culturel, l'implication des particuliers et des associations ainsi que la sensibilisation transversale dans les Administrations de l'État.</p>
--

5. LES DOMAINES SENSIBLES DU DROIT EU ÉGARD À LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL

A. LA PROPRIÉTÉ PRIVÉE, L'EXPROPRIATION ET LES SERVITUDES

1. La propriété privée²⁵⁹

Le droit de propriété est en droit luxembourgeois un droit fondamental qui jouit d'une protection renforcée. Il est en effet consacré par des textes d'origine internationale voire constitutionnelle. Ce droit est cependant essentiellement relatif dans la mesure où il est susceptible dans des cas exceptionnels, d'une remise en cause pure et simple ou d'une soumission à des limites.

Le droit de propriété est donc un droit fondamental à protection renforcée. Il est un droit d'essence supérieure garanti par l'article 1^{er} du Protocole additionnel²⁶⁰ à la Convention européenne des droits de l'Homme, directement applicable en droit luxembourgeois en vertu des principes de l'applicabilité directe et de la primauté.

La constitution luxembourgeoise dans ses articles 16 et 17 traite de manière négative du droit de propriété sous les angles de l'expropriation et de la confiscation générale.

L'article 16 de la Constitution se lit comme suit : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste indemnité, dans les cas et de la manière établis par la loi. »

La règle est d'ailleurs énoncée par l'article 545 du Code civil, qui dispose également que « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste indemnité. »

L'article 17 de la Constitution est de la teneur suivante : « La peine de la confiscation des biens ne peut être établie. »

Les deux dispositions constitutionnelles dérivent par voie de filiation de la Constitution belge.²⁶¹

En outre, document non contraignant pour l'instant, l'article 17 de la Charte européenne des droits fondamentaux (qui sera intégrée un jour dans la future constitution de l'Union européenne)

L'article 17 se lit comme suit :

« Droit de propriété

1. Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par

²⁵⁹ Dean SPIELMANN, « Rapport luxembourgeois, Les garanties de la propriété », in TRAVAUX DE L'ASSOCIATION HENRI CAPITANT DES AMIS DE LA CULTURE JURIDIQUE FRANÇAIS, *La propriété. Journées vietnamiennes*, t. LIII, 2003, Paris, Société de législation comparée, 2006, p. 585-606.

²⁶⁰ Article 1^{er} sur la protection de la propriété du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. » ; voyez également l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « 1. Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété. 2. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété. »

²⁶¹ Dean SPIELMANN, *op. cit.*, p. 587.

une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général.

2. La propriété intellectuelle est protégée. »

Il est traditionnellement admis que les normes supérieures garantissant les droits fondamentaux s'appliquent aux pouvoirs publics

Les titulaires du droit de propriété, les personnes privées, physiques ou morales peuvent invoquer le droit de propriété, garanti par une norme internationale ou constitutionnelle contre une autorité publique qui est débitrice de ce droit.

La Constitution au Luxembourg concerne la privation de propriété par les pouvoirs publics. La propriété privée est également protégée par les règles des Codes civil et pénal.

« Le régime des biens et de la propriété qu'organise le droit public ne saurait se confondre avec celui qu'organise le code civil spécialement son article 544. Il s'y ajoute. »²⁶²

2. La limite à la propriété : totale ou partielle

« La propriété selon le droit civil peut être restreinte dans son usage par “la loi ou les règlements”. Ceux-ci veilleront notamment à protéger certains intérêts particuliers – ceux des commerçants, des fermiers, de catégories déterminées de propriétaires ... –. Ils chercheront aussi à préserver l'intérêt général - les règles d'urbanisme s'inspirent, par exemple, de considérations d'ordre économique, social et esthétique et visent à conserver les beautés naturelles du pays ou de la région »²⁶³.

Plus que la proclamation générale du respect du droit de propriété en tant que tel, le régime porté par la Constitution luxembourgeoise concerne la procédure d'expropriation, soit la remise en cause totale de la propriété.

Le premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme est en ce sens plus complet car il consacre la propriété avant de viser sa privation pour cause d'utilité publique.

La privation de la propriété est considérée par la jurisprudence comme une matière réservée par la Constitution au législateur.

La Cour de cassation a jugé dans un arrêt du 4 juin 1953²⁶⁴ que nul ne peut être privé de sa propriété en vertu de l'article 16 de la Constitution que pour cause d'utilité publique dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité. Cependant le principe ne fait pas obstacle à ce qu'un arrêté grand-ducal, sans priver les propriétaires de leur propriété, réglemente l'usage du droit du propriétaire en y apportant certaines restrictions, étant donné que le mode de jouir de la propriété ne constitue pas une matière réservée.

Le droit de propriété immobilière est remis en cause par l'expropriation pour cause d'utilité publique.

²⁶² Francis DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2000, p. 249 et s., in Dean SPIELMANN, *op. cit.*, p. 587.

²⁶³ Francis DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2000, p. 249-250, n°242, in Dean SPIELMANN, *op. cit.*, p. 588.

²⁶⁴ C.S.J. (cass.), 4 juin 1953, *Pas.*, XV, 493.

La loi sur l'expropriation a pour but de « permettre la réalisation de travaux d'utilité publique et l'acquisition des biens appartenant à des tiers, tout en protégeant les droits de ces propriétaires.

Une procédure formaliste a été prévue par le législateur ; elle peut transférer de force la propriété en l'absence d'accord avec les propriétaires.

L'expropriation ne saurait se concevoir que « pour cause d'utilité publique » et « dans les cas et de la manière établis par la loi moyennant une juste et préalable indemnité. » (art. 16)

La déclaration d'utilité publique, déclarée dans les formes légales, soit dans une loi, soit dans un arrêté grand-ducal peut, sous certaines conditions, être soumise au contrôle des juridictions administratives. Tel est le cas pour l'acte réglementaire qui depuis la loi du 7 novembre 1996 peut être censuré par le Tribunal administratif ou la Cour administrative. Il en est de même pour ce qui est du contrôle de la notion de nécessité absolue, condition à toute expropriation alors que celle-ci constitue une atteinte grave au droit de la propriété.

La loi de 1979 contient des règles procédurales précises concernant l'expropriation poursuivie à la demande de l'État, des communes, des établissements publics ou d'utilité publique ou de particuliers.

Sous réserve du contrôle de l'utilité publique et de la nécessité absolue effectué par les juridictions administratives, la procédure se déroule devant le tribunal de l'ordre judiciaire qui dans un jugement interlocutoire fixe l'indemnité provisionnelle et nomme un ou trois experts chargés de dresser l'état descriptif des immeubles et d'évaluer ceux-ci. Il commet un juge pour faire rapport et pour se rendre sur les lieux avec les parties et les experts aux jour, heure et lieu qui sont indiqués au même jugement. Ce jugement qui sera transcrit n'est susceptible d'aucun recours. La somme fixée par le jugement est déposée par l'expropriant à la caisse de consignations.

Le jugement interlocutoire est un jugement déclaratif qui opère le transfert de propriété. L'envoi en possession se fait par une ordonnance du président du tribunal qui statue sur le dossier. Sur base de l'expertise, le tribunal fixe alors l'indemnité définitive qui doit être juste et complète.

L'article 544 du Code civil luxembourgeois dispose que « la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ou qu'on ne cause un trouble excédant les inconvénients normaux de voisinage rompant l'équilibre entre les droits équivalents ».

Un grand nombre de lois emportent des limitations ou des restrictions au droit de propriété. C'est le cas des restrictions commandées par l'intérêt de la propriété voisine, parmi lesquelles les servitudes, qu'elles dérivent de la situation des lieux ou qu'elles soient établies par la loi. C'est le cas également des restrictions au caractère absolu du droit de propriété, établies dans l'intérêt de la collectivité, soit les servitudes d'utilité publique ou limitations du droit de propriété dans l'intérêt public.

Il convient de souligner que l'article 544 du Code civil ne contient pas la moindre restriction. La jurisprudence s'est cantonnée à une application de cette disposition essentiellement en matière immobilière. Cette matière comme la mobilière et toutes les autres voit s'appliquer l'article du Code civil luxembourgeois concernant l'abus de droit

(art. 6-1 C. Civ. luxembourgeois). Robert Krieps²⁶⁵ a résumé de la sorte la controverse que l'introduction dans le Code civil luxembourgeois avait fait naître : « (...) la notion d'abus de droit n'était pas seulement une théorie chère à quelques auteurs mais constituait un indispensable tempérament à un régime juridique fondé sur la reconnaissance des droits subjectifs individuels. »

Si la Constitution luxembourgeoise ne contient pas de proclamation solennelle du principe du droit de propriété, l'article premier du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme propose, lui, une protection plus détaillée. Cet article impose en effet positivement le droit au respect des biens de toute personne physique ou morale.

3. L'expropriation pour cause d'utilité publique

La définition de l'expropriation pour cause d'utilité publique est la suivante. Il s'agit d'une procédure administrative et judiciaire par laquelle l'administration utilise son pouvoir de contrainte pour obtenir la propriété d'un tiers en vue de la réalisation d'un objet d'intérêt général.²⁶⁶ Il s'agit de la principale dérogation au principe de protection de la propriété privée.

Il apparait qu'il faut concilier deux droits distincts, l'intérêt public et le droit des particuliers ; cette opposition sera résolue moyennant juste et préalable indemnité attribuée au propriétaire privé de son droit.

L'article 16 de la Constitution, modifié récemment, prévoit que « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une indemnité, dans les cas et manières établis par la loi. » C'est le terme préalable qui a disparu après que la Cour constitutionnelle ait déclaré contraires à la Constitution les articles 28 et 36 de la loi du 15 mars 1979.

L'article 3 de la loi du 15 mars 1979 prévoit que « Les tribunaux ne peuvent prononcer l'expropriation qu'autant que l'utilité publique en a été déclarée dans les formes établies par la loi ».

Les formes de la déclaration consistent :

- 1) soit dans une loi, soit dans un arrêté grand-ducal pris après délibération du conseil de Gouvernement, le Conseil d'État entendu, lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de l'État ;
- 2) dans un arrêté grand-ducal pris après délibération du conseil de Gouvernement, le Conseil d'État entendu, lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande d'une commune ou d'un établissement public et sur avis conforme du Conseil d'État, lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande d'un établissement d'utilité publique ou d'un particulier.

L'utilité publique légitimant le recours à la procédure d'expropriation n'est pas définie par la loi.

²⁶⁵ L'abus de droit et les concepts équivalents : principes et applications actuelles, actes du 19^e colloque de droit européen de Luxembourg (6-9 novembre 1989), Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 199).

²⁶⁶ Gaston VOGEL, *Encyclopédie judiciaire de droit luxembourgeois*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 212 citant R.M. à M. Collin, *juncto* débats Sénat, 19 mars 1992, suppl. *T.O.*, p. 282, J. Ferbos et A. Bernard, *eod.*, p. 521.

La notion ne s'apprécie pas de manière abstraite, indépendamment d'un projet de travaux précis et de conclusion d'une enquête publique.

La doctrine luxembourgeoise renvoie aux revues de jurisprudence française en la matière. L'arrêt Ville Nouvelle Est (C.E. fr., 28 mai 1971) indique qu'une opération ne peut être légalement déclarée d'utilité publique que si les atteintes à la propriété privée, le coût financier et éventuellement les inconvénients d'ordre social qu'elle comporte ne sont pas excessifs en regard de l'intérêt qu'elle présente ».

Il s'agit d'effectuer « une mise en regard des avantages que comportera la réalisation de la finalité d'intérêt général et des inconvénients de l'expropriation *hic et nunc* ». ²⁶⁷

L'examen de deux questions précède la pesée des avantages et des inconvénients du projet :

- Le projet répond-il bien à une finalité d'intérêt public
- L'expropriation était-elle bien nécessaire à la réalisation du projet.

L'expropriation constitue une grave atteinte au droit de la propriété qui ne peut être permise qu'en cas de nécessité absolue. Le juge administratif est appelé à apprécier s'il existe d'autres solutions que l'expropriation pour satisfaire le besoin d'intérêt public considéré, cette appréciation rentrant dans le cadre du contentieux de l'excès de pouvoir pour défaut d'utilité publique (CA 22-1-98)

L'expropriation pour cause d'utilité publique est clairement visée par le droit du patrimoine culturel luxembourgeois.

En vertu de l'article 6 de la loi du 18 juillet 1983, le Gouvernement en conseil peut poursuivre au nom de l'État l'expropriation d'un immeuble qu'il soit déjà classé ou qu'il soit proposé pour le classement. Les communes ont la même faculté.

L'État ou les communes peuvent faire de même pour les immeubles dont l'acquisition est nécessaire pour isoler, dégager ou assainir un immeuble qui est déjà classé ou qui est proposé pour le classement.

L'expropriation peut encore concerner, en tout ou en partie, des terrains, appartenant à des particuliers, sur lesquels, par suite de fouilles, de travaux, ou d'un fait quelconque, des vestiges, des inscriptions ou des objets pouvant intéresser l'archéologie, l'histoire ou l'art, ont été découverts. L'expropriation est poursuivie par le Gouvernement au nom de l'État (art. 30, loi du 18 juillet 1983).

Les prescriptions de la loi du 15 mars 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique s'appliquent à la poursuite de l'expropriation.

La première conséquence est que l'utilité publique doit avoir été déclarée dans un arrêté grand-ducal pris après délibération du Gouvernement en conseil, le Conseil d'État entendu, lorsque l'expropriation est poursuivie à la demande de l'État ou d'une commune. De toute manière, l'expropriation s'opère par autorité de justice.

Les immeubles classés ayant fait l'objet d'une expropriation pour cause d'utilité publique peuvent faire l'objet d'une cession de gré à gré à des personnes publiques ou privées.

La disposition est plutôt surprenante tant il peut paraître paradoxal de procéder dans un premier temps à l'expropriation d'un propriétaire privé, pour cause d'utilité publique, et puis de rétrocéder le même immeuble à un autre propriétaire privé.

²⁶⁷ Gaston VOGEL, *op. cit.*, p. 214.

La *ratio legis* est que le législateur a estimé qu'un particulier pouvait en bien des cas être apte à assurer la conservation de l'immeuble protégé et de le réanimer de façon optimale.

L'État conserve des garanties car la rétrocession se fait moyennant un cahier des charges, approuvé par arrêté du Gouvernement en conseil, le Conseil d'État entendu, annexé à l'acte de cession.

Les travaux parlementaires montrent que les auteurs de la loi de 1983 estimaient qu'une véritable conservation du patrimoine culturel immobilier implique son intégration dans le cadre de la vie sociale et sa réanimation dans un contexte nouveau.²⁶⁸

La loi prévoit toutefois qu'une rétrocession n'est possible qu'après que l'ancien propriétaire aura été mis en demeure de présenter ses observations et de faire valoir son droit de préemption.

4. Le domaine public²⁶⁹

Il n'existe pas de définition légale du domaine public en droit luxembourgeois. Les orientations de la doctrine et la jurisprudence française et belge inspirent la jurisprudence luxembourgeoise en la matière.

Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg dans une décision²⁷⁰ du 11 janvier 2008 considère « comme faisant partie du domaine public les biens qui sont affectés à l'usage du public, c'est-à-dire qui sont hors du commerce et ne peuvent faire l'objet ni d'une possession, ni d'une propriété privée ». Le tribunal estime que « les biens qui, par leur nature ou par leur aménagement, sont nécessaires à un service public » et ceux qui « sont directement affectés à la satisfaction d'un besoin public », font partie du domaine public.²⁷¹

Trois critères sont mis en évidence par la définition²⁷² :

- l'appartenance à une personne publique ;
- l'affectation à l'utilité publique (affectation à l'usage direct du public ou à un service public) ;
- aménagement indispensable à l'exécution du service public de sorte que l'aliénation du bien compromettrait la continuité du service public.

Il en découle qu'il faut, pour qu'un bien meuble, par exemple, entre dans le domaine public, une décision de l'autorité compétente suivie d'une affectation réelle du bien meuble à sa destination, soit à l'usage de tous (bibliothèque publique, musée, etc.), soit à l'exécution des tâches de service public.²⁷³

Font partie du domaine public immobilier, notamment les cimetières, les églises, bibliothèques et musées publics, les statues ainsi que les fontaines décoratives.²⁷⁴

²⁶⁸ Doc. parl. 2191, exposé des motifs, page 2.

²⁶⁹ Marc THEWES, Thibault CHEVRIER, *La gestion des biens du domaine public, conférence*, 2010, 34 p., [en ligne], <http://www.droit.lu/wp-content/uploads/Domaine-public.pdf> (page consultée le 25 novembre 2012) ; Rusen ERGEC, *Droit public de l'économie en ce compris le patrimoine public*, Luxembourg, ASBL Pasicrisis Luxembourg, 2011.

²⁷⁰ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (3^e Ch.), 11 janvier 2008, n° 95273 du rôle, jugement n°5/2008, n.p.

²⁷¹ Rusen ERGEC, *op. cit.*, p. 202.

²⁷² *Idem.*

²⁷³ Rusen ERGEC, *op. cit.*, p. 212.

²⁷⁴ *Idem.*, p. 224

B. L'INTÉRÊT PUBLIC

1. Absence d'une définition de l'intérêt public

Tant l'intérêt public que l'intérêt général ne reçoivent pas de définition légale. Il reçoit l'acception suivante.

L'intérêt général agit en droit français comme élément fonctionnel permettant de percevoir si une activité est un service public. L'intérêt général est le but du service public. Le but de l'activité poursuivie par le service public ne peut être que l'intérêt général.

Cependant il reste difficile de « tracer objectivement les contours de l'intérêt général »²⁷⁵. Malgré cela, certains traits permanents peuvent être dégagés, en ce sens que l'intérêt général n'est naturellement pas la somme des intérêts particuliers des individus mais les dépasse ou les transcende : il constitue, en d'autres termes, un arbitrage entre ces intérêts particuliers.

L'appréciation initiale de l'intérêt public était stricte. Seules les activités indispensables au maintien de l'équilibre social étaient en effet susceptibles d'être érigées en service public. Y figuraient naturellement les activités de souveraineté ainsi que des activités comme l'instruction publique, l'aide sociale et l'hygiène publique.

Toutefois, l'intérêt général est par nature évolutif. Certains disent en effet que correspond à un intérêt général ce qui dans un contexte historique, politique, économique, technologique ou social donné est considéré comme tel par les pouvoirs publics. Il est donc opportun de constater que cet élément est intrinsèquement subjectif puisqu'il relève d'une intention, celle des pouvoirs publics.

En outre, puisque l'intérêt général « épouse les données d'une époque »²⁷⁶, il est variable avec le temps.²⁷⁷

2. L'évaluation jurisprudentielle de l'intérêt public

En ce qui concerne le Grand-Duché de Luxembourg, la jurisprudence s'est maintes fois penchée tant sur l'intérêt général que sur l'intérêt public.

Un acte administratif, quel qu'il soit, ne peut jamais viser un but autre que celui d'intérêt général²⁷⁸.

Ainsi, à propos de la compétence respective des autorités nationale et communales, il a été jugé concernant le bien-être des animaux et la protection de la vie, que « les autorités

²⁷⁵ *J. Cl. administratif*, Fasc. n° 149, Notion de service public.

²⁷⁶ *J. Cl. administratif*, Fasc. n° 149, Notion de service public.

²⁷⁷ Le Conseil d'État français a estimé par l'arrêt *Léoni* que l'activité d'un théâtre municipal correspond à un intérêt public local parce qu'elle a pour "but d'assurer un service permanent de représentations théâtrales de qualité (...) en faisant prédominer les intérêts artistiques sur les intérêts commerciaux de l'exploitation" (*CE, 21 janv. 1944, Léoni : Rec. CE 1944, p. 26*). Plus généralement, cette jurisprudence s'applique aux spectacles (*T. confl., 19 déc. 1988, Ponce : AJDA 1989, p. 330, obs. Prétot*). Il a été par exemple jugé que l'intérêt général pouvait intéresser le tourisme (*CE, 18 déc. 1936, Prade : Rec. CE 1936, p. 1124 ; S. 1938, 3, p. 59, note Alibert*) dès l'instant où les activités considérées répondent à un besoin de la population et font face à une absence ou carence de l'initiative privée.

²⁷⁸ Tribunal administratif (TA), 16 juillet 2008 (24082) ; TA, 13 octobre 2008 (24097, c. 12 février 09, 24989C) ; TA, 13 octobre 2008 (24162) ; TA, 15 décembre 2010 (26731).

communales ne peuvent réglementer des objets considérés comme d'intérêt général par le législateur. Donc, dès lors qu'une matière ou un objet est réglementé par le législateur national, il échappe de suite à la compétence des autorités communales qui ne peuvent plus intervenir du fait du législateur national »²⁷⁹.

En cas de tutelle, l'autorité communale exerce ses compétences sous l'approbation du ministre de l'Intérieur. Il appartient à ce dernier, en tant qu'autorité de tutelle, de veiller à ce que les décisions de l'autorité communale ne violent aucune règle de droit et ne heurtent pas l'intérêt général

Il a été jugé que l'administration est tenue, en toute hypothèse et dans toutes ses actions, à agir conformément à l'intérêt général, ou, à tout le moins, de manière à concilier l'intérêt particulier avec l'intérêt général²⁸⁰. Tandis que l'intérêt public ne constitue pas en soi un critère permettant de distinguer les décisions individuelles des autres actes administratifs.

Il a été rappelé à propos de construction en zone verte que « la notion d'intérêt général n'équivaut juridiquement pas à celle plus restrictive d'utilité publique, qui seule habilite la puissance publique à imposer des contraintes de droit public »²⁸¹.

À propos d'un recours en annulation, il a été jugé que le juge administratif est particulièrement amené à effectuer la balance entre les intérêts publics et privés qui, en règle générale, sont appelés à être servis et observés de façon complémentaire, sauf cas de contradiction irréductible, auquel cas *l'intérêt public a vocation à l'emporter sur l'intérêt privé*.²⁸²

Il a été jugé à propos de la création d'une zone protégée que l'inclusion de terrain dans une zone protégée a pour effet direct de grever ceux-ci de charges et de servitudes, ce qui restreint le droit de propriété sur les parcelles grevées, droit garanti par la Constitution. Il importe dans ces circonstances que les propriétaires concernés soient à même de faire valoir leurs objections relatives à un tel projet, afin de permettre au ministre compétent de concilier en connaissance de cause les intérêts privés des propriétaires intéressés avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par la création de la zone protégée.

Il a également été rappelé que l'intérêt général prévalait sur l'intérêt particulier. « À propos de la protection de la nature, les exigences d'intérêt général telles que découlant de l'art. 1^{er} de la loi du 19 janvier 2004, à partir des objectifs y mis en avant tenant notamment à la sauvegarde du caractère, de la diversité et de l'intégrité de l'environnement naturel, à la protection des espaces naturels, à la protection de la faune et la flore, au maintien et à l'amélioration des équilibres et de la diversité biologiques, font en sorte que les considérations d'intérêt particulier sont appelées à céder le pas »²⁸³.

Il a été jugé²⁸⁴ qu'« en ce qui concerne des questions de circulation, d'environnement et d'aménagement du territoire, l'État ne dispose pas d'un intérêt propre, qui coïnciderait avec l'intérêt général, étant donné que le seul intérêt susceptible d'être défendu à cet égard par l'État est l'intérêt de la collectivité, à savoir l'intérêt général ».

²⁷⁹ Tribunal administratif (TA), 29 septembre 2010.

²⁸⁰ TA, 7 octobre 1997.

²⁸¹ TA, 12 janvier 2011.

²⁸² CA, 19 février 2009 (24834C) ; TA, 12 janvier 2011 (26756, c. 24-5-11, 27947C).

²⁸³ TA, 16 juillet 2008.

²⁸⁴ TA, 17 décembre 2008.

La justification d'un refus d'approbation d'une décision soumise à l'autorité de tutelle peut se faire seulement des arguments tirés de la légalité, considérée au regard des dispositions de la législation relative à la protection de la nature et des ressources naturelles concernées, de même que des considérations de conformité à l'intérêt général ainsi circonscrit peuvent entrer en ligne de compte sur base de l'article 2 alinéa final de la loi du 11 août 1982²⁸⁵.

En matière d'urbanisme

En matière d'urbanisme et en vertu du principe de l'autonomie communale inscrit à l'article 107 de la Constitution, la commune bénéficie d'un droit d'appréciation très étendu.

Le ministre de l'Intérieur doit *a contrario* se limiter en tant qu'autorité de tutelle à veiller à ce que les décisions de l'autorité communale ne violent aucune règle de droit et ne heurtent pas l'intérêt général étant donné que la tutelle n'autorise pas l'autorité supérieure à s'immiscer dans la gestion du service décentralisé et à substituer sa propre décision à celle des agents du service²⁸⁶.

Il a été jugé à propos de l'interprétation de la réglementation d'urbanisme, que le « caractère strict des dispositions du plan d'aménagement général faisant partie des règles de police communale signifie que pour les parties non réglementées le principe de liberté doit prévaloir et que cette liberté, notamment par rapport aux attributs du droit de propriété, dont le droit de construire, ne se trouve restreinte, essentiellement dans un but d'intérêt général, que dans les limites strictes de ce que prévoit la réglementation d'urbanisme afférente »²⁸⁷.

Il n'en reste pas moins que des dispositions d'un plan d'aménagement général communal doivent reposer sur des considérations légales d'ordre urbanistique ayant trait à l'aménagement des agglomérations et d'ordre politique tirées de l'organisation de la vie en commun sur le territoire donné, tendant les unes et les autres à une finalité d'intérêt général²⁸⁸.

Pouvoirs de l'autorité communale – développement concentrique d'une agglomération – L'accent mis sur un développement concentrique d'une agglomération par exclusion, dans la mesure du possible, de toute excroissance d'ordre tentaculaire ou désordonnée répond à des considérations légales d'ordre urbanistique ayant trait à l'aménagement des agglomérations de nature à confluer de manière utile avec l'organisation de la vie en commun sur le territoire donné et est de nature à tendre à une finalité d'intérêt général²⁸⁹.

Il n'en demeure toutefois pas moins que les pouvoirs publics, d'une part, et les particuliers, d'autre part, ne se trouvent pas dans des situations similaires, dans la mesure où, d'une part, une différenciation est faite entre les collectivités publiques, agissant nécessairement en vue d'assurer l'intérêt général, et les particuliers, agissant généralement de manière à satisfaire leurs besoins privés et, d'autre part, les seuls

²⁸⁵ TA, 31 mai 2000 (11328).

²⁸⁶ TA, 9 juillet 07 (22242) ; TA, 3 novembre 2011 (22229a).

²⁸⁷ CA, 26 novembre 2009 (25790C et 25847C).

²⁸⁸ Notamment TA, 27 juin 2007 (22253).

²⁸⁹ TA, 3 novembre 2011 (22229a).

constructions et aménagements susceptibles de tomber sous le champ d'application de la dérogation sont ceux réservés à un usage d'intérêt public²⁹⁰.

Il semble également que le motif tiré de l'absence d'intégration harmonieuse dans le tissu urbain existant puisse mener au refus d'une autorisation de bâtir²⁹¹. Un pouvoir discrétionnaire des autorités administratives ne s'entend non pas comme un pouvoir absolu, inconditionné ou à tout égard arbitraire mais comme la faculté qu'elles ont de choisir, dans le cadre des lois, la solution qui leur paraît préférable pour la satisfaction des intérêts publics dont elles ont la charge.

C. L'AUTONOMIE COMMUNALE

L'intérêt communal et l'autonomie locale est souvent en question eu égard au patrimoine culturel.

Le Grand-Duché de Luxembourg a approuvé par la loi du 18 mars 1987 la Charte européenne d'autonomie locale (signée à Strasbourg le 15 octobre 1985). Cette charte comprend le concept d'*autonomie locale* comme « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » (article 3, § 1). La même charte prévoit que ce « principe doit être reconnu dans la législation interne et, autant que possible, dans la Constitution ».

Cette dernière consacre le principe d'autonomie communale par l'article 107, 1° en ce qu'il dispose que « les communes forment des collectivités autonomes, à base territoriale, possédant la personnalité juridique et gérant par leurs organes leur patrimoine et leurs intérêts propres. »

La Constitution confère ainsi aux communes l'autonomie communale qui comme le note Marcel Majerus dans son manuel *L'État luxembourgeois*, est « le droit reconnu aux organes représentatifs de la commune de gérer eux-mêmes les intérêts exclusivement locaux ».

La loi qui définit aujourd'hui l'organisation territoriale est la loi communale du 13 décembre 1988 qui dispose dans son article 1^{er} que le grand-duché est divisé en communes qui forment à leur tour des districts. Le Luxembourg en raison de l'exiguïté de son territoire, ne connaît donc ni province, ni département. La commune est la seule application du principe de la décentralisation territoriale²⁹².

Les communes sont regroupées en trois districts qui sont des divisions administratives à la tête desquelles la loi place un délégué du pouvoir central, en l'occurrence le commissaire de district, agent de contrôle, de transmission et d'information du gouvernement.

La loi autorise cependant les communes, dans certaines hypothèses :

- À créer des établissements publics communaux, dotés de la personnalité juridique et jouissant, en raison de leur caractère spécial, d'une certaine autonomie, sous la surveillance des communes et sous la tutelle administrative du gouvernement.

²⁹⁰ TA, 30 juin 2004 (16533).

²⁹¹ *Jurisnews, droit administratif*, vol. 9, 2012, n° 6.

²⁹² Claude FRIESEISEN, Christiane LOUSCH-JEMMING, « Luxembourg. L'autonomie communale », in Alain DELCAMP (dir.), *Les collectivités décentralisées de l'Union européenne*, notes et études documentaires, n° 5004-05 1994-19-20, Paris, La documentation Française, 1994.

- À s'associer en vue d'une œuvre d'utilité intercommunale, comme par exemple en matière d'évacuation et d'élimination des ordures. Ces associations sont les syndicats de communes.

6. ANALYSE DE CAS

A. LES RECONNAISSANCES EXTÉRIEURES : UNESCO ET AUTRES

1. Patrimoine mondial (UNESCO)

Le Luxembourg a adhéré à la Convention du patrimoine mondial en 1983.

Le Luxembourg comporte un seul site culturel inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO : *Ville de Luxembourg : vieux quartiers et fortifications* (1994).

Un rapport sur l'application de la Convention du patrimoine mondial par les États parties en Europe dresse un état pour le Luxembourg. Toutefois il convient de prendre en compte le fait qu'il a été dressé par le ministère de la Culture, spécialement la Commission nationale auprès de l'UNESCO. Il ne s'agit donc pas d'un rapport indépendant de l'État partie.

D'une manière générale, les inventaires du patrimoine culturel et naturel, établis au niveau national, n'ont pas été utilisés comme base pour sélectionner les sites (rapport p. 1). S'il y avait jusqu'il y a peu un site culturel sur la liste indicative pour le patrimoine mondial (La Ville et le Château de Vianden), l'ICOMOS International a recommandé²⁹³ dans son rapport pour le Comité du patrimoine mondial que la Ville et le Château de Vianden ne soient pas inscrits sur la Liste du patrimoine mondial dans la mesure où²⁹⁴ :

- les conditions d'intégrité et d'authenticité n'étaient pas remplies,
- la valeur universelle exceptionnelle n'avait pas été démontrée,
- il n'existait aucun plan ou système de gestion
- la protection légale ainsi que les activités de conservation et d'implication de la communauté devaient être renforcées.

Les propositions d'inscription de biens culturels et naturels sur la Liste du patrimoine mondial sont placées sous la responsabilité du gouvernement (ministère de la Culture), qui prépare le dossier. Les motivations qui se trouvent derrière les propositions d'inscription sont tant la conservation que l'honneur ou le prestige ainsi que l'augmentation des ressources financières et la promotion du tourisme.

²⁹³ L'ICOMOS a notamment considéré que l'analyse comparative ne justifiait pas d'envisager l'inscription de ce bien sur la Liste du patrimoine mondial, que les conditions d'intégrité et d'authenticité n'étaient pas remplies, que les critères selon lesquels l'inscription était proposée n'avaient pas été justifiés, que la protection légale en place devrait être renforcée pour s'étendre à toutes les structures architecturales du bien et apporter une protection plus globale, par la suppression des dérogations pouvant être accordées par le maire et la mise en place de sanctions. L'organisation a également considéré que les délimitations du bien étaient appropriées mais que la zone tampon devait être agrandie en direction des crêtes alentour. Si l'ICOMOS International considère que l'état de conservation du château est acceptable (puisqu'il s'agit d'un « château reconstruit ») mais qu'il serait nécessaire de planifier la conservation des structures religieuses, et que la conservation des bâtiments résidentiels dépend presque exclusivement de la bonne volonté de leurs propriétaires. En outre, contrairement à ce que prescrivent les *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, aucune structure ou plan de gestion systématique n'existe selon les constats de l'ICOMOS International. Ce dernier ajoutait que les tentatives faites pour informer ou impliquer la population locale sont rares. Il recommandait enfin que le système et les indicateurs de suivi proposés soient développés pour permettre un suivi approprié du bien.

²⁹⁴ ICOMOS INTERNATIONAL, *Évaluations des propositions d'inscription de biens culturels et mixtes, Rapport de l'ICOMOS pour le Comité du patrimoine mondial*, WHC-13/37.COM/INF.8B1, 37^e session ordinaire, Phnom Penh, juin 2013, p. 194-201, spécialement point 8 « Recommandations », p. 201.

En ce qui concerne le bien inscrit, selon un autre rapport de l'UNESCO²⁹⁵, l'agence responsable de la gestion du site est le SSMN, représentant le Ministère de la Culture. Selon nos sources, la Ville de Luxembourg est également responsable de cette gestion (coresponsabilité).

a) Présentation

Les fortifications de la « Gibraltar du Nord » ont commencé à être démantelées du fait de la déclaration de la neutralité du Grand-Duché en 1867 à Londres et, conséquemment, de leur inutilité militaire. Ce démantèlement s'est poursuivi jusqu'en 1883. Certains bastions ont été inclus dans la planification urbaine, en tant que point de vue. Des parties de fortifications furent laissées en place lors de l'enthousiasme romantique pour les ruines.

Les vieux quartiers consistent en, d'une part, les rues médiévales qui sont présentes dans chaque ancienne cité, et, d'autre part, celles qui ont été créées en même temps que la construction de la forteresse au XVII^e siècle.

Pour des raisons stratégiques, un certain nombre d'habitants ont, au fil du temps, quitté le logement qu'ils occupaient, et ont été installés dans un nouveau quartier de la Ville haute.

L'environnement naturel extraordinaire mentionné par l'UNESCO concerne, en dehors de la topographie *sensu stricto*, le travail paysager réalisé vers la fin du XIX^e siècle par l'architecte français Édouard André. Du temps de la forteresse, la ville n'était naturellement pas dotée de parcs et forêts.

La description de l'appartenance des biens lors de la proposition d'inscription sur la Liste du Patrimoine mondial fait état de propriété soit de l'État, soit de la ville de Luxembourg. Elle souligne que la protection est régie essentiellement par la loi du 18 juillet 1983 relative à la conservation et à la protection des sites et monuments nationaux, « loi qui impose des restrictions importantes aux propriétaires et occupants des sites et bâtiments protégés ».

À l'époque, il est indiqué que le plan d'urbanisme général pour la ville de Luxembourg est présenté dans le *Projet Général d'Aménagement* (première révision de 1993). Ce projet général définissait – et définit toujours – les zones protégées à l'intérieur de la ville et « impose un contrôle très stricte (*sic*) sur l'utilisation, la construction et en particulier les limites d'occupation du sol ainsi que sur l'aspect des bâtiments dans ces zones ».

La description de la proposition ajoute encore que le plan d'urbanisme de la ville de Luxembourg concerne une superficie qui dépasse les limites des zones historiques et il contrôle le développement urbain sur une très grande partie de la ville, ce qui constitue une zone tampon adéquate pour le site objet de la proposition d'inscription sur la Liste du Patrimoine mondial.

Il convient d'attirer l'attention sur l'approche comparative à l'époque de l'organisation consultative (ICOMOS).

*Dans un premier temps, le Dr Nicolas Faucherre, membre de l'ICOMOS et auteur de l'étude *Monuments militaires occidentaux en Méditerranée orientale*, préparée pour l'ICOMOS et le Comité du Patrimoine mondial, établissait que tout en ayant été un site militaire prestigieux, le démantèlement de la forteresse à partir de 1867 ne laissa*

²⁹⁵ *État de conservation des biens du patrimoine mondial en Europe*, section II.

malheureusement « subsister que bien peu de choses de cet ensemble monumental unique : quelques tours quadrangulaires médiévales dans la vallée, les soubassements du château du Bock, quelques bastions de Vauban habillant le rocher et des casernes ... Rien ne permet donc d'avoir un panorama global des fortifications disparues, à part la vision du plan-relief de 1804 et le site intact et bien mis en valeur ». Il ajoutait que « Dans ce cadre, Luxembourg ne peut supporter la comparaison avec des ensembles fortifiés urbains conservés ailleurs en Europe, possédant les mêmes critères d'érection sur la longue durée, du Moyen Âge aux Temps modernes, et ayant conservé l'intégralité ou la majeure partie de leur périmètre de fortifications. »

Dans un second temps, l'ICOMOS a préféré dans ce cas précis suivre les conseils de son Comité International confirmés par le rapport de mission de Jan Tanghe qui précise que la signification historique de Luxembourg, comme forteresse et ville historique, associée à la remarquable harmonie de la ville et de son paysage justifient son inscription sur la Liste du Patrimoine mondial.

L'organisation consultative a conclu que « En raison de sa position stratégique, la ville de Luxembourg a été l'une des plus grandes forteresses de l'Europe moderne. À ce titre, ce site défensif naturel a été sans cesse fortifié et renforcé alors qu'il passait successivement aux mains des plus grandes puissances européennes. Ses fortifications furent un condensé de l'architecture militaire au cours des siècles. Après le Traité de Londres en 1867, la majorité de ses fortifications furent démolies mais les structures restantes sont encore nombreuses pour donner l'impression de force et de puissance, en particulier les forts, bastions et casernes encore debout. La ville elle-même a conservé le tracé de ses rues, témoignage important de ses origines et de sa croissance depuis le X^e siècle. Un grand nombre de bâtiments publics survivent également. »

Actuellement, la brève description du bien du patrimoine mondial fait état de la position stratégique de la forteresse de Luxembourg. De ce fait, elle a été depuis le XVI^e siècle jusqu'en 1867, date de son démantèlement, l'un des plus importants sites fortifiés d'Europe. « Renforcées à plusieurs reprises lors des passations d'un grand pouvoir européen à un autre (les empereurs du Saint-Empire, la maison de Bourgogne, les Habsbourg, les rois d'Espagne et de France et finalement les Prussiens), ses fortifications ont été un résumé d'architecture militaire s'étendant sur plusieurs siècles ».

b) Description et gestion

Le critère de l'inscription initiale est le critère n° IV : « offrir un exemple éminent d'un type de construction ou d'ensemble architectural ou technologique ou de paysage illustrant une ou des périodes significative(s) de l'histoire humaine »

La justification fournie par l'organisation consultative (ICOMOS) est que Luxembourg a joué un rôle important dans l'histoire de l'Europe pendant plusieurs siècles. Elle a su préserver les vestiges de ses impressionnantes fortifications et ses quartiers anciens *dans un environnement naturel exceptionnel.*

Selon l'UNESCO, la déclaration de valeur définit de manière adéquate la valeur universelle exceptionnelle. En outre, le statut et les limites du site (limites et zone tampon) sont définis de manière « adéquate ». Les valeurs du site du patrimoine mondial ont été maintenues.

Cependant, plus loin est remarqué à propos des dispositions législatives et administratives qu'« aucune disposition légale spécifique pour le site » n'a été prise. Il est aussi dit que « Les dispositions de protection sont jugées suffisamment efficaces, mais doivent être améliorées ».

Le gestionnaire de site pour la zone “reconnue” de 30 hectares et la zone “tampon” de 90 hectares est en première ligne la commune de Luxembourg, malgré le fait que l'État soit le propriétaire principal des anciennes fortifications.

Le conseil municipal est compétent et responsable des permis de construire.

Lorsque le bien immobilier est protégé, le Service des Sites et des Monuments nationaux a bien entendu voix au chapitre.

Cependant, il convient de souligner que de nombreux bâtiments ne sont pas revêtus d'une protection nationale, ce qui est d'autant plus remarquable qu'ils sont pour la grande majorité assez importants :

- l'Hôtel de ville (1830) ;
- la cathédrale (1613)²⁹⁶ ;
- le ministère des Affaires étrangères (1751).

Tous ces bâtiments situés au centre de la ville sont proches les uns des autres.

La loi de 1983 sur la conservation et la protection des sites et monuments nationaux est celle qui s'applique en matière de politique générale et de législation pour la protection, la conservation et la présentation du patrimoine culturel et naturel.

Il n'existe pas de législation de planification spécifique pour protéger le site inscrit sur la Liste du patrimoine mondial.

Quant au régime de gestion, il n'existe aucun comité directeur. Selon l'organisation internationale, les pouvoirs publics essentiellement engagés dans la gestion du site sont de niveau national et local. Si celle-ci trouve que le système de gestion en vigueur est suffisamment efficace, il doit cependant, selon elle, être amélioré.

Il n'y a aucun plan de gestion, la supervision de la gestion incombe pourtant au Ministère de la Culture.

Le financement du site du patrimoine mondial émerge au budget de l'État. L'État luxembourgeois n'a pas contribué à la création d'associations pour la collecte de fonds mais la législation nationale prévoit un financement pour la sauvegarde et la mise en valeur.

Il n'y a pas de sources spécifiques de compétences spécialisées et de formation en techniques de conservation et de gestion.

Le rapport constate quant à la *gestion des visiteurs* certains points faibles concernant le manque de sensibilisation. Les statistiques disponibles concernant les visiteurs sont basées sur les billets d'entrée vendus aux Casemates du Bock, le circuit Wenzel étant

²⁹⁶ Le « Rapport du Groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg » (commandé par le Département des Cultes du Ministère d'État, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, octobre 2012) souligne une ambiguïté qui se retrouve dans l'arrêté royal grand-ducal du 23 juin 1873 et qui précise que l'église Notre-Dame est érigée en cathédrale, mais conserve juridiquement le statut d'église paroissiale. Selon les rapporteurs, il semble que le gouvernement de l'époque n'ait pas voulu décharger la Ville de Luxembourg de la charge de l'entretien de l'église, qui serait passé logiquement à l'État, si une fabrique cathédrale avait été créée.

gratuit. Il existe un centre d'information des visiteurs, mais aucun plan de gestion global des visiteurs.

Quant à l'information et la sensibilisation aux niveaux local, régional, national ou international, la promotion du site du patrimoine mondial est entreprise aux niveaux international et national à travers des publications, films, cartes postales, campagnes médiatiques, internet, etc. Selon le rapport, le public reçoit une présentation et une prise de conscience adéquates. Il y aurait également une participation au réseau des écoles associées de l'UNESCO. Il convient de souligner qu'en regard à l'éducation, information et renforcement de la sensibilisation le nombre d'écriteaux indiquant que le bien est un site du patrimoine mondial est adéquat, que l'emblème de la Convention du patrimoine mondial est utilisé sur les publications, qu'il existe une bonne sensibilisation au patrimoine mondial parmi les visiteurs, collectivités locales et autorités locales ainsi que des projets pour développer des programmes éducatifs. Quant aux *études scientifiques*, une stratégie de recherche a été mise en place.

L'état de conservation du bien est affecté par certains facteurs et interventions. L'état de conservation actuel est « adéquat » et la restauration des fortifications dans la zone tampon est entreprise. Cependant le rapport insiste déjà sur les menaces et risques pour le site du fait de l'homme, plus spécialement de la pression due au développement. Il rappelle en outre qu'il n'y a aucun programme officiel de suivi. Un des principaux avantages du statut de patrimoine mondial a été la conservation. Les points forts sont la mise en valeur supplémentaire du patrimoine par des circuits et des visites guidées. Cependant aucune action future n'a été précisée.

Les avantages de l'inscription sont la conservation, la mise en valeur, et surtout la promotion du tourisme et l'augmentation des ressources financières.

Les forces qui se dégagent en effet de l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial sont à tout le moins un effort de conservation du site du patrimoine mondial, une prise de conscience du public accrue, un financement adéquat du patrimoine, tandis que les faiblesses se révèlent être une nécessité d'assistance dans la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial, ainsi qu'une amélioration de l'information concernant le Patrimoine mondial et une coopération internationale insuffisamment organisée. Cependant, de l'aveu même du rapport, aucune action n'est envisagée pour pallier ces faiblesses.

c) Appel à l'UNESCO

Selon le rapport, la conservation du patrimoine est institutionnellement intégrée et les communautés locales et les ONG sont impliquées. Il convient de constater qu'une ONG dégage certaines réflexions qui méritent toute l'attention.

ICOMOS²⁹⁷ Luxembourg note ainsi que la reconnaissance « patrimoine mondial de l'UNESCO » ne joue aucun rôle majeur dans la « conscience de sa propre valeur » que peut avoir la ville : « La ville se voit plus comme un centre moderne "*multi-culti*" et ne montre aucun intérêt particulier pour son patrimoine historique et culturel. »

Un contrôle continu, *a fortiori* régulier, n'est présent que de manière formelle.

²⁹⁷ En l'occurrence le Comité national luxembourgeois de l'International Council on Monuments and Sites (ICOMOS).

Lorsque des mesures de grande amplitude en vue de constructions sont mises en œuvre, la municipalité et l'État se tournent le plus souvent vers l'UNESCO, qui alors envoie des experts étrangers du Conseil international des monuments et des sites.

Voici les cas où il a été fait appel à l'UNESCO.

1) Fort Thüngen

Le premier cas fut la construction du Musée d'art moderne (MuDAM Grand-Duc Jean) au lieu dit « Trois-glands ». Cette partie remontait à l'époque de Vauban mais fut reconstruite à plusieurs reprises au XIX^e siècle. Le lieu fait partie de la zone « tampon ». Il était devenu au fil du temps, et grâce aux réaménagements et plantations d'Édouard André, un « point accrocheur » (*eye-catcher*) visible à partir de la Vieille ville, une sorte de point de repère (*landmark*). À l'origine du projet mené par l'architecte international Ioh Min Pei, la construction devait occuper l'ensemble de l'ancien fort.

Après de longs débats et négociations, le Gouvernement trancha en faveur d'une solution double : une reconstruction d'une partie de ce fort aux fins d'un musée de la forteresse ainsi que l'érection du MuDAM sur l'autre partie des fondations dudit fort. Le matériau utilisé pour la reconstruction a été choisi avec l'accord de l'UNESCO ; la partie reconstruite le fut dans le même type de pierre que les vestiges conservés et avec une séparation claire et nette des vestiges existants (Charte de Venise²⁹⁸). Par l'influence de l'UNESCO, le projet de liaison entre les deux musées fut avorté dans la mesure où elle aurait détruit une partie substantielle de la paroi.

Le deuxième cas fut la construction de la « Cité judiciaire », ensemble de bâtiments construits sur le bastion du Saint-Esprit, ancienne citadelle de la ville, où subsiste une caserne construite par l'architecte Vauban. Tant les demandes de préservation des vestiges archéologiques (crypte archéologique, résultat des fouilles entreprises avant la construction, normalement accessible au public, dont des parois creusées) que celles visant à enlever une tour qui aurait modifié l'horizon de la ville de manière encore plus grande, ont été prises en compte. Ce projet architectural n'a évidemment pas revitalisé le quartier (l'ensemble de bureaux est inanimé dès que le soir tombe et sans activité en fin de semaine) et a étouffé sous sa masse la caserne Vauban conservée (les bâtiments neufs l'entourant n'ont laissé qu'une façade visible).

2) Clausen et Rham

D'autres cas se sont produits. Le 28 octobre 2008 deux experts de l'ICOMOS sont venus en mission pendant une journée entière afin d'examiner quatre projets de construction (dont trois dans la ville de Luxembourg et un ailleurs dans le pays).

i. À Clausen :

Le premier projet était la construction en zone « tampon » mais situé à cheval sur la limite de la zone « reconnue UNESCO ». Ce projet nommé « Rives de Clausen » était alors presque terminé et l'UNESCO n'avait pas été informé officiellement. Cependant, le voisinage s'était manifesté en s'indignant auprès de ladite organisation.

²⁹⁸ Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites, II^e Congrès international des architectes et des techniciens des monuments historiques, Venise, 1964, adoptée par l'ICOMOS en 1965 ; Article 12 : « Les éléments destinés à remplacer les parties manquantes doivent s'intégrer harmonieusement à l'ensemble, tout en se distinguant des parties originales, afin que la restauration ne falsifie pas le document d'art et d'histoire ».

La zone, fortement sous développée, était constituée d'une brasserie (laquelle n'a pas été touchée car déjà reconvertie), des bâtiments de loisirs d'habitation et des garages intégrés.

Les terrasses et jardins caractéristiques avaient déjà disparu.

Les fouilles archéologiques effectuées directement au pied de l'ancien château comtal et de l'abbaye de Munster n'avaient rien donné de concluant.

Les experts ne pouvaient que regretter que la vue de la ville basse de Clausen a été obstruée, quand a été construit le pont de chemin de fer.

Ils recommandèrent de traiter les surfaces des terrasses en toiture avec un soin particulier.

Leur principale recommandation fut qu'il serait plus logique de prévenir l'UNESCO avant tous travaux.

En même temps et dans le voisinage immédiat, mais clairement dans la zone protégée, d'importants travaux de rénovation et de construction ont commencé.

ii. Sur le plateau du Rham :

Le terrain rencontre et butte sur les vestiges de la muraille médiévale de la ville et est principalement occupé par les anciennes casernes militaires. Toutes datent de l'époque de Vauban (vers 1684) sauf une d'entre elles qui date de la garnison prussienne (vers 1860), et servent également toutes de maison de retraite.

Elles sont visibles à la fois à partir de la vieille ville et du quartier de la gare.

Pour garantir la rentabilité de l'institution voire l'augmenter, trois nouveaux bâtiments ont été érigés. Tous les escaliers de la période Vauban sauf un, seul et unique, ont été retirés.

L'UNESCO était représentée par deux experts au concours d'architecture qui a précédé les travaux. Si dans un premier temps, les experts semblent avoir accompagné le projet, dans un second temps, leur présence et participation n'apparaissent plus dans les décisions importantes. Aujourd'hui, les nouveaux bâtiments se fondent relativement harmonieusement dans l'ensemble.

3) Au centre-ville :

Cependant, la préoccupation qui a dominé la visite des experts de l'ICOMOS en 2008 a été le projet de mise en place d'une structure-passerelle en verre entre l'Hôtel de ville, d'architecture classique, et une nouvelle salle de mariage dont la construction est prévue dans la propriété adjacente. L'un des deux escaliers symétriques (vers 1830) sera détruit en raison de la passerelle.

Premièrement, deux anciens bâtiments sont concernés par cette construction : d'une part, le refuge d'une communauté de religieuses nobles du XVII^e siècle, et, d'autre part, une majestueuse demeure du XIX^e siècle.

L'entièreté du terrain était occupée dès le milieu du XIII^e siècle par un monastère franciscain. Le centre civique de la ville y sera établi (*Veräinshaus*), malgré un débat qui subsiste dans l'opinion publique et parmi les élus.

Pour réaliser ce projet, tandis que seules les façades de deux maisons étaient gardées, ces maisons ont été complètement vidées selon certaines sources, partiellement préservées selon une autre.

Ces témoins précieux de l'art de l'habitat des nobles et de la grande bourgeoisie ont été détruits ou simplement enlevés, pour être replacés ailleurs. Les experts ne furent pas informés de cette intervention.

Les experts se sont cantonnés exclusivement à donner leur opinion à propos de la structure-passerelle en verre et ont trouvé qu'il y avait à peine un impact sur la qualité architecturale de la ville. Ils ont recommandé de simplifier la forme, et surtout d'apporter un soin particulier aux détails. Ces derniers devront mieux prendre en compte les bâtiments d'architecture classique aux alentours. Toutefois, un des experts a regretté que la vue à partir du marché vers l'ancien Athénée (occupé actuellement par la Bibliothèque nationale) était gravement perturbée voire "détruite" par la structure mise en place.

Cette opinion est communément ressentie par une grande partie de la population. Cette dernière a mené une initiative citoyenne contre le projet, en vain.

Si ces recommandations ont été appliquées, elles n'ont pourtant pas été avalisées par l'UNESCO. L'organisation a néanmoins informé les responsables qu'ils devaient apporter les améliorations requises et qu'ils pouvaient si bon leur semblait bénéficier de l'assistance d'experts.

4) Au Pfaffenthal :

Un autre projet de construction qui fut présenté en 2008, n'a donné lieu à aucune préoccupation majeure. Il s'agit en l'occurrence de la construction d'un ascenseur qui devrait permettre de relier la ville basse (Pfaffenthal) à la Ville-haute, 70 mètres plus haut.

Un tel ascenseur existe déjà et relie la Ville-haute au faubourg du Grund, toutefois il est caché dans le rocher du bastion du Saint-Esprit et non visible de l'extérieur.

L'impact visuel de l'installation du Pfaffenthal sur l'Alzette pourra être intelligemment atténué par des plantations sur la colline.

d) Rappels des principes issus des Orientations de l'UNESCO

Il en résulte, que le site de Luxembourg-Ville, inscrit sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, est traité de manière passablement négligée.

Une surveillance continue et régulière (*monitoring*) ne peut être que bénéfique. Le Ministre de la Culture s'est prononcé, selon nos sources, en faveur de ce type de *monitoring*. Cependant, il semble que pour le moment, il ne soit pas encore installé.

Quelques points importants concernant la surveillance, la gestion et le suivi des reconnaissances UNESCO sont à rappeler.

Les débats exposés ci-dessus, notamment celui concernant la « passerelle du *Knuedler* », sont en effet une bonne occasion de pointer quelques lacunes dans la gestion et l'organisation de cette reconnaissance.

La polémique et ce qui peut en être retenu est qu'il convient toujours de parler de reconnaissance (voire de label) et non de protection *sensu stricto*. Il s'agit d'une obligation de protection à laquelle l'État partie à la Convention se soumet. La protection doit être mise en œuvre aux différents échelons séparant le bien reconnu de l'UNESCO, d'un bout à l'autre de la chaîne, c'est-à-dire qu'il y a une multitude de possibilités de protéger, encore faut-il appliquer cette protection par la suite.

L'histoire se répète à Luxembourg-Ville. Une décision se justifiant de l'intérêt général ou public s'impose a posteriori, sans participation préalable de la société civile ou de la population, parfois au moyen de l'avis d'experts extérieurs issus des mêmes organisations dont le but est de « protéger ». Cette démarche descendante (« top-down »), si elle aide bien entendu les projets d'intérêt général à être correctement menés à bien dans des délais raisonnables, semble être également le lieu de certains abus, dont la répétition ne saurait mener qu'à la suspicion et la défiance vis-à-vis de l'administration et de ceux, élus, qui la dirigent.

Il est donc utile de rappeler que des Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial²⁹⁹ existent. Le Comité du patrimoine mondial qui est le principal organe de mise en œuvre de la Convention, a en effet élaboré des critères précis pour l'inscription de biens sur la Liste du patrimoine mondial et pour l'assistance internationale fournie au titre du Fonds du patrimoine mondial.

Il semble nécessaire que ces Orientations s'appliquent également aux biens déjà inscrits.

Les dispositions adoptées par l'UNESCO en 2005 ajoutent à l'obligation de protection celle de gestion des sites. Cette gestion est à matérialiser par un plan et à organiser via une structure habilitée. Ces dispositions ont valu au dossier de devoir marquer le pas. Toutefois, elles touchent aussi les sites ou ensembles de sites reconnus de même que les candidatures à venir. Les premiers étant à équiper d'organes de gestion, les seconds sont amenés à les mettre en place pour pousser plus loin leur candidature.

La base de ce qui est conseillé à propos des systèmes de gestion se trouve aux paragraphes 108 à 118 des Orientations.

Le § 108 affirme la nécessité que chaque bien proposé pour inscription ait un « plan de gestion adapté ou un autre système de gestion documenté qui devra spécifier la manière dont la valeur universelle exceptionnelle du bien devrait être préservée, de préférence par des moyens participatifs. »

Le paragraphe suivant (109) précise le but d'un système de gestion : « assurer la protection efficace du bien proposé pour inscription pour les générations actuelles et futures ».

Les autres paragraphes prévoient l'adéquation du système de gestion avec le type, les caractéristiques et les besoins du bien proposé pour inscription et son contexte culturel et naturel (§ 110), en proposant néanmoins que certains éléments soient tout de même présents (§ 111). Ils précisent également ce qu'une gestion efficace doit comprendre (§ 112, « cycle planifié de mesures à court, moyen et long terme pour protéger, conserver et mettre en valeur le bien proposé pour inscription ») et que l'approche en matière de planification et de gestion devra être intégrée. Cette dernière est essentielle afin de « guider l'évolution des biens à travers le temps et s'assurer que tous les aspects de leur

²⁹⁹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE, COMITÉ INTERGOUVERNEMENTAL POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE MONDIAL, CULTUREL ET NATUREL, CENTRE DU PATRIMOINE MONDIAL, *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, WHC.12/01, juillet 2012.

valeur universelle exceptionnelle soient maintenus ». Le paragraphe 112 ajoute que « cette approche s'applique au-delà du bien en tant que tel et inclut toute(s) zone(s) tampon(s), ainsi que le cadre physique plus large ». Le Comité du patrimoine mondial recommande également l'inclusion par l'État partie de la planification préventive des risques dans les plans de gestion des biens (§ 118).

Le paragraphe 117 rappelle que la mise en œuvre d'activités de gestion efficaces pour un bien du patrimoine mondial est une responsabilité de l'État partie, qui doit l'assumer « en étroite collaboration avec les gestionnaires du bien, l'agence chargée de la gestion et les autres partenaires et acteurs concernés par la gestion du bien ».

Le paragraphe 119 prévoit que les biens du patrimoine mondial peuvent connaître divers changements d'usage, présents ou futurs, à condition qu'ils soient « écologiquement et culturellement durables et qui peuvent contribuer à la qualité de vie des communautés concernées ». La valeur universelle exceptionnelle du bien ne peut pas pâtir de cette utilisation durable ainsi que de tout autre changement. (Décision 28 COM 10B.4, Utilisation durable).

Les législations, les politiques et stratégies s'appliquant aux biens du patrimoine mondial doivent

- assurer la protection de leur valeur universelle exceptionnelle;
- soutenir à plus large échelle la conservation du patrimoine naturel et culturel,
- ainsi qu'encourager et promouvoir la participation active des communautés et parties prenantes concernées par le bien,

en tant que conditions nécessaires à la protection, conservation, gestion et mise en valeur durables de celui-ci.

En outre, l'État luxembourgeois, par l'intermédiaire des services compétents en la matière, devrait s'activer à mettre en place les informations dans le Système d'information sur l'état de conservation

e) Participation à l'organisation « Villes du patrimoine mondial »

La ville de Luxembourg est membre de l'organisation « Villes du patrimoine mondial » (OWHC - OVPM).

La situation mériterait d'être comparée de manière plus poussée, peut-être dans le cadre de l'OVPM, avec des centres historiques (voire des fortifications) inscrits à la même époque : le centre historique de *Cesky Krumlov* et de *Telc* (1992) ainsi que *Kutna Hora* (1995) en République Tchèque ; le centre historique de *Riga* (1997) en Lettonie ; le centre historique de *Vilnius* (1994) en Lituanie.

La ville de Riga est régie par une loi sur la préservation et la protection de son centre historique (*Law On Preservation and Protection of the Historic Centre of Riga*).

La ville de Vilnius a fait l'objet d'une analyse quant à la gestion de l'intégrité visuelle de son centre ville historique.

Les limites du bien n'ont pas été revues lors de la clarification. Il a juste été procédé à une digitalisation des limites et zones tampons. Qui plus est la Ville de Luxembourg n'a été impliquée qu'à la marge.

Il s'est avéré qu'un cumul avait lieu entre les points de contact pour d'une part la tâche gestionnaire et d'autre part la tâche de supervision. Il en résultait une confusion des rôles. Aujourd'hui normalement réparée, les rôles sont à nouveau répartis. Cependant,

ce changement presque cosmétique n'en a emporté aucun autre dans les pratiques de gestion du site.

Au-delà des orientations de l'UNESCO, il serait vivement conseillé de s'inspirer des Principes de la Valette pour la sauvegarde et la gestion des villes et ensembles urbains historiques³⁰⁰ afin de mettre au clair la situation existante.

2. Patrimoine culturel immatériel (UNESCO)

C'est par la décision 5.COM 6.27³⁰¹ de novembre 2010 que, dans le cadre de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de 2003, le Comité intergouvernemental de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel a inscrit la procession dansante d'Echternach sur la Liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité.

La procession dansante d'Echternach est décrite comme suit : « Chaque année, le mardi de la Pentecôte (fête religieuse chrétienne), a lieu dans le centre-ville moyenâgeux [*sic*] d'Echternach, la plus ancienne ville du Luxembourg, la procession dansante d'Echternach (*Iechternacher Sprangprëssioun*). Documentée dès l'an 1100, la procession a pour fondement le culte de saint Willibrord, moine et fondateur de l'Abbaye d'Echternach, vénéré pour ses activités missionnaires, ses bienfaits et son don de guérir certaines maladies. Malgré l'opposition de l'Église due aux éléments païens de la procession, ses interdictions successives n'ont pas empêché son extension à la région entière et à toutes les catégories sociales. La procession commence de bon matin dans la cour de l'ancienne abbaye, en présence des plus hautes autorités ecclésiastiques du pays et de nombreux autres pays. Les chanteurs récitent des litanies, suivis de quelque 8 000 danseurs, divisés en 45 groupes selon un rituel transmis de génération en génération. Elle s'achève par un office dans la basilique. La procession actuelle est un événement religieux profondément ancré dans la tradition qui s'exprime par la prière, les chants et la danse, forme historique du culte. De nos jours, la procession, soutenue par les autorités civiles et religieuses, rencontre un succès croissant malgré la sécularisation, avec en moyenne chaque année 13 000 pèlerins provenant du Luxembourg et des régions avoisinantes. »³⁰²

L'UNESCO dans sa décision faisait remarquer les points suivants :

- l'ancrage dans la communauté d'Echternach de la procession dansante, transmise de génération en génération, procurant à ses participants et au public un sentiment d'identité et de continuité ;
- la possibilité que l'inscription de la procession dansante d'Echternach sur la Liste représentative puisse contribuer à sensibiliser à l'importance de la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel au Luxembourg et dans le monde entier, tout en favorisant le respect de la créativité humaine ;
- les diverses mesures de sauvegarde qui ont été prises à différents niveaux, telles que la création d'un musée de l'abbaye et d'un centre de documentation, proposées avec l'engagement exprès de la communauté et de l'État ;

³⁰⁰ Adoptés par la 17^e Assemblée générale de l'ICOMOS le 28 novembre 2011.

³⁰¹ Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, Comité intergouvernemental de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, document 5 COM, ITH/10/5.COM/CONF.202/Décisions, Cinquième session, Nairobi (Kenya), 15-19 novembre 2010, Décisions.

³⁰² Dossier de candidature n° 00392.

- que « le processus de candidature a impliqué la participation des autorités civiles et l'œuvre Saint-Willibrord, organisme responsable de la procession, et leur consentement libre, préalable et éclairé est démontré » ;
- que « la procession dansante d'Echternach est incluse depuis 2008 dans l'inventaire national du patrimoine culturel immatériel tenu par la Commission nationale du Luxembourg pour la coopération avec l'UNESCO ».

L'État luxembourgeois est État partie à la Convention précitée (cf. *supra*). Celle-ci définit le terme « sauvegarde » de la manière suivante : « les mesures visant à assurer la viabilité du patrimoine culturel immatériel, y compris l'identification, la documentation, la recherche, la préservation, la protection, la promotion, la mise en valeur, la transmission, essentiellement par l'éducation formelle et non formelle, ainsi que la revitalisation des différents aspects de ce patrimoine ».

Pour rappel, la Convention prévoit à son point III « Sauvegarde du patrimoine culturel immatériel à l'échelle nationale » certaines mesures.

L'article 11 (« Rôle des États parties ») prévoit d'une part que l'État partie doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel présent sur son territoire et, d'autre part, que parmi les mesures de sauvegarde l'État s'engage à identifier et définir les différents éléments du patrimoine culturel immatériel présents sur son territoire, avec la participation des communautés, des groupes et des organisations non gouvernementales pertinentes.

L'article 12 concernant les inventaires prévoit quant à lui 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 » et que « Ces inventaires font l'objet d'une mise à jour régulière ».

L'État partie a par ailleurs (§ 2) l'obligation, lorsqu'il présente périodiquement son *rapport* au Comité, de fournir des informations pertinentes concernant ces inventaires.

L'UNESCO prévoit en outre d'autres mesures de sauvegarde à son article 13, cela pour assurer la sauvegarde, le développement et la mise en valeur du patrimoine culturel immatériel présent sur le territoire de l'État partie.

- adopter une *politique générale* visant à mettre en valeur la fonction du patrimoine culturel immatériel dans la société et à intégrer la sauvegarde de ce patrimoine dans des programmes de planification ;
- désigner ou établir un ou plusieurs *organismes compétents* pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel présent sur son territoire ;
- encourager des *études* scientifiques, techniques et artistiques ainsi que des méthodologies de recherche pour une sauvegarde efficace du patrimoine culturel immatériel, en particulier du patrimoine culturel immatériel en danger ;
- adopter les *mesures* juridiques, techniques, administratives et financières appropriées visant à :
 - favoriser la création ou le renforcement d'institutions de formation à la gestion du patrimoine culturel immatériel ainsi que la transmission de ce patrimoine à travers les forums et espaces destinés à sa représentation et à son expression ;
 - garantir l'accès au patrimoine culturel immatériel tout en respectant les pratiques coutumières qui régissent l'accès à des aspects spécifiques de ce patrimoine ;

- établir des institutions de documentation sur le patrimoine culturel immatériel et à en faciliter l'accès.

L'organisation internationale ajoute quelques obligations de moyens contenues dans l'article 14 à propos de l'éducation, de la sensibilisation et du « renforcement des capacités ».

L'État doit s'efforcer d'assurer la reconnaissance, le respect et la mise en valeur du patrimoine culturel immatériel dans la société, en particulier grâce à :

- des programmes éducatifs, de sensibilisation et de diffusion d'informations à l'intention du public, notamment des jeunes ;
- des programmes éducatifs et de formation spécifiques au sein des communautés et des groupes concernés ;
- des activités de renforcement des capacités en matière de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel et en particulier de gestion et de recherche scientifique ; et
- des moyens non formels de transmission des savoirs ;

L'État doit également d'une part maintenir le public informé des menaces qui pèsent sur ce patrimoine ainsi que des activités menées en application de la présente Convention ainsi que, d'autre part, promouvoir l'éducation à la protection des espaces naturels et des lieux de mémoire dont l'existence est nécessaire à l'expression du patrimoine culturel immatériel.

Enfin la Convention insiste sur la participation des communautés, groupes et individus (article 15).³⁰³

Il est à remarquer que le patrimoine culturel immatériel est intégré dans les considérations du Rapport du Groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg.³⁰⁴ Il aborde les fêtes religieuses (point IV, lettre P). Selon le rapport, celles-ci peuvent être l'occasion, comme les fêtes publiques et culturelles, d'interventions financières afin de prendre en charge les coûts de cérémonies, de réception, d'illuminations, d'installation de tribune, etc. Le rapport signale en outre qu'un article budgétaire intitulé « Fêtes publiques, religieuses et culturelles » est prévu à cette fin au sein du budget des Bâtiments publics ; le montant total (pour les fêtes publiques, religieuses et culturelles) était de 137 057 euros en 2010 tandis que les budgets 2011 et 2012 étaient de 125 000 euros (projet de budget 2012).

Les interventions sont toutefois limitées; l'intervention dans le cadre de fêtes religieuses se traduisant par des frais liés au Te Deum à la cathédrale à l'occasion de la fête nationale (5 000 euros) et la décoration florale à l'occasion de la fête patronale de la police (150 euros).

Plusieurs points sont à souligner.

³⁰³ Dans le cadre de ses activités de sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, chaque Etat partie s'efforce d'assurer la plus large participation possible des communautés, des groupes et, le cas échéant, des individus qui créent, entretiennent et transmettent ce patrimoine, et de les impliquer activement dans sa gestion.

³⁰⁴ Rapport du Groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg, commandé par le Département des Cultes du Ministère d'État, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, octobre 2012. p. 68.

Les communautés, les groupes et les organisations non gouvernementales n'ont pas pris part au processus de détermination des éléments du patrimoine culturel immatériel au Luxembourg.

L'inventaire national du patrimoine culturel immatériel tenu par la Commission nationale du Luxembourg pour la coopération avec l'UNESCO n'a qu'une existence théorique. Il n'est au demeurant pas accessible au public, par exemple sur l'Internet.

Il n'y a pas d'organisme compétent désigné pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, alors même que plusieurs acteurs sont déjà présents, soit à l'échelle du territoire – la Section linguistique, de folklore et de toponymie (actuellement intitulée Section de linguistique, ethnologie et onomastique) de l'Institut Grand-Ducal –, soit dotées d'objets particuliers comme certaines associations sans but lucratif (par exemple en relation avec l'ONG Conseil International des Organisations de Festivals de Folklore et d'Arts Traditionnels, elle-même en relation avec l'UNESCO).

Nous ne sommes pas non plus au courant de programmes éducatifs à large échelle (nationale) destinés à sensibiliser la jeunesse à la protection du patrimoine culturel immatériel tant au Luxembourg qu'à l'étranger. Cependant, pour le cas précis d'Echternach, la création et le maintien d'un véritable centre d'interprétation, ainsi que l'implication des communautés n'est nullement négligeable et souligne à quel point d'autres efforts pourraient être consentis pour que l'État respecte du mieux possible ses engagements.

3. Programme Mémoire du Monde (UNESCO)

L'UNESCO a mis en place le Programme Mémoire du monde (Mdm) en 1992, en réponse à la prise de conscience croissante de l'état de préservation et de l'accès au patrimoine documentaire.

Il s'agit d'un programme de l'UNESCO qui vise à assurer la préservation et la diffusion des fonds d'archives précieux ainsi que des collections des bibliothèques et musées à travers le monde. Le programme est une des trois initiatives de l'UNESCO pour protéger et sensibiliser au patrimoine culturel mondial. Les deux autres sont la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*, qui maintient la *Liste du patrimoine mondial* des sites naturels et culturels d'une valeur universelle exceptionnelle, et la *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel* qui reconnaît et soutient la survie des traditions orales et culturelles.

Mdm concerne le *patrimoine documentaire* mondial.

Ce programme a quatre objectifs :

1. Faciliter la conservation grâce aux techniques les plus appropriées
2. Aider à assurer un accès universel
3. Mieux faire prendre conscience, partout dans le monde, de l'existence et de l'intérêt du patrimoine documentaire
4. Alerter les gouvernements, les décideurs publics et le grand public que la préservation et l'accès aux documents de toutes sortes nécessite des efforts renforcés, particulièrement à l'ère numérique, qui offre une dimension véritablement démocratique à la production et l'accès aux documents nouveaux et existants.

L'élaboration des Principes directeurs en vue du Programme a démarré dans le cadre d'un contrat signé avec l'IFLA (Fédération internationale des associations de bibliothécaires et des bibliothèques), parallèlement à la compilation, menée par l'IFLA et le CIA (Conseil international des archives), de listes de collections de bibliothèques et de fonds d'archives endommagés de manière irréparable. Par l'intermédiaire de ses Commissions nationales, l'UNESCO a dressé une liste des collections de bibliothèques et

de fonds d'archives en péril, ainsi qu'une liste mondiale des patrimoines cinématographiques nationaux.

Les réunions du Comité consultatif international se sont, depuis lors, tenues tous les deux ans. A ce jour, de nombreux Comités nationaux Mémoire du monde ont vu le jour à travers le monde.

Le *Registre de la Mémoire du monde* est l'aspect du Programme qui est en quelque sorte le plus connu du public. Il a été fondé à partir des *Principes directeurs* de 1995 et s'est allongé à mesure que les propositions d'inscription ont été approuvées par les réunions successives du Comité consultatif international.

Le Luxembourg possède un bien inscrit au Registre. Il s'agit de l'exposition de photographies « The Family of Man » créée en 1955 par Edward J. Steichen pour le Musée d'Art Moderne de New York (MoMA).

Elle est décrite comme suit : « Elle est caractérisée par une image infiniment diverse de l'homme dans les années cinquante, tout en soulignant et en rappelant son appartenance à une grande famille. Les 32 thèmes disposés chronologiquement reflètent ses joies et tristesses, ses satisfactions et ses malheurs, ses aspirations pacifiques mais aussi les conflits meurtriers. Ils accentuent fortement le rôle des structures démocratiques et insistent, dans l'épilogue de l'exposition, sur le rôle des Nations Unies comme étant le seul organisme capable de préserver l'humanité du « fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances, à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité des droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations grandes ou petites » (Charte des Nations Unies). »

Elle est considérée comme étant la « plus grande entreprise photographique jamais réalisée » (503 photographies de 273 photographes, professionnels et amateurs, auteurs célèbres et inconnus, en provenance de 68 pays) et estimée comme « monument légendaire de l'histoire de la photographie », en tant qu'entreprise unique en son genre. Elle est hébergée au musée de Clervaux depuis 1994.

4. Le label du patrimoine européen

Le Luxembourg ne possède à l'heure où ces lignes sont écrites aucune reconnaissance prise en vertu de la Décision n° 1194/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant une action de l'Union européenne pour le label du patrimoine européen.

Cependant, la sélection 2013 est réservée à l'Autriche, l'Estonie, le Danemark, le Luxembourg et les Pays Bas. Ces États n'avaient pas participé à la procédure intergouvernementale en vigueur précédemment et ont émis le souhait de participer au Label tel que mis en place en 2011.

Ces cinq États membres qui participent à la sélection ont soumis leurs candidatures de sites pré-sélectionnés, dont un site pour le Luxembourg, en l'occurrence Schengen.

La Commission Européenne va procéder à la sélection finale des sites en consultation avec un jury d'experts indépendants. Le jury doit rendre son rapport à la fin de 2013, à la suite de quoi la Commission décernera le Label sur cette base début 2014.

Il convient de souligner le retard pris dans ce dossier par le Luxembourg, considérant que la Suisse, pays non membre de l'Union européenne, possède 3 sites pourvus du label (Cathédrale Saint-Pierre à Genève ; Château de La Sarraz ; Hospice du Saint-Gotthard).

5. Les itinéraires culturels du Conseil de l'Europe

L'Institut Européen des Itinéraires culturels est une association sans but lucratif de droit luxembourgeois qui a été mise en place en 1997 et dont le but principal est de mettre en œuvre le programme des itinéraires culturels du Conseil de l'Europe et le développement de la collaboration multilatérale à cette fin.

Cette collaboration est aujourd'hui régie par un accord partiel élargi. Ce dernier se trouve annexé à la Résolution CM/Res(2010)53 qui institue un Accord partiel élargi sur les Itinéraires culturels (adoptée par le Comité des Ministres le 8 décembre 2010, lors de la 1101^e réunion des Délégués des Ministres).

L'originalité de l'Institut est qu'il est à la fois *service public européen* et *agence technique de réalisation*.

La mise en œuvre du programme des Itinéraires culturels du Conseil de l'Europe susceptibles de mettre en évidence de façon concrète la communauté culturelle européenne passe par la *valorisation de l'identité culturelle* commune des citoyens européens, la *sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine culturel* européen et le *développement du tourisme culturel*. L'ouverture sur l'international et le spectre d'activités de l'Institut s'étendant sur le transnational, le transrégional et le régional sont particulièrement remarquables.

Plusieurs itinéraires culturels se trouvent sur le sol luxembourgeois ou passent par ce territoire. À titre d'exemple :

- Lieux de mémoire et d'avenir du Luxembourg est un projet mis en place par le Service des Sites et Monuments du Grand-Duché du Luxembourg dans le cadre de la campagne du Conseil de l'Europe « L'Europe, un patrimoine commun ». Il permet une redécouverte du patrimoine des douze cantons du pays, chacun illustrant une période ou un thème représentatif des moments forts de l'identité luxembourgeoise. En chaque lieu de mémoire et d'avenir, des stèles évoquant le thème retenu ont été érigées au cours de l'an 2000.³⁰⁵
- dans le cadre des architectures militaires fortifiées en Europe, l'itinéraire Wenzel cherche à faire redécouvrir aux visiteurs de la ville de Luxembourg plusieurs siècles d'histoire. Cependant, il semble qu'il soit en période de réévaluation vu son absence de connexion transfrontalière et son manque d'intégration dans un réseau européen plus vaste.

B. LE PATRIMOINE RELIGIEUX

Quelles sont les dispositions législatives et réglementaires qui s'y appliquent ? Quels sont les constats qui peuvent être tirés ? Au delà du rapport du Groupe d'experts³⁰⁶, certaines problématiques peuvent être visées et leur décryptage juridique abordé afin de pouvoir en *infra* signaler certaines initiatives qui pourraient être mises en place.

³⁰⁵ « L'itinéraire des lieux de mémoire et d'avenir couvre un grand nombre de domaines de l'héritage culturel, scientifique et naturel caractéristique pour l'évolution de la société luxembourgeoise dans un contexte fortement européen. Il se veut porteur d'une mémoire qui explique et permet les comparaisons, qui invite à la réflexion et qui ouvre des perspectives d'avenir. Terre de passages, d'échanges, de partages, le Luxembourg a su conserver des traces de ceux qui sont simplement passés et de ceux qui sont restés, devenant un réel lieu de confluence culturelle. », [en ligne], http://www.culture-routes.lu/php/fo_index.php?dest=bd_pa_det&id=00000051

³⁰⁶ Rapport du Groupe d'experts chargé de réfléchir sur l'évolution future des relations entre les pouvoirs publics et les communautés religieuses ou philosophiques au Grand-Duché de Luxembourg, commandé par le Département des Cultes du Ministère d'État, Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, octobre 2012.

1. Le patrimoine religieux a-t-il une spécificité ?

Les bases légales ou les dispositions protectrices sont :

- 1) Décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises (Bulletin des Lois de l'Empire Français, 1809, n° 303)
- 2) Le Décret du 6 novembre 1813 sur la conservation et administration des biens que possède le clergé dans plusieurs parties de l'Empire (Bulletin des Lois de l'Empire Français 1813, n° 536)
- 3) Arrêté royal du 16 août 1824 portant que les fabriques et administrations d'église ne peuvent prendre des dispositions sur des objets dont le soin ne leur est pas expressément conféré par les lois, règlements et ordonnances existants (Mém. 1824, 189)

C'est à propos du patrimoine culturel mobilier religieux, le texte spécifique le plus important.

Il prévoit en son premier article que « toutes les fabriques et administrations d'églises se garderont de prendre des mesures ou dispositions sur des objets dont le soin ne leur a pas été expressément conféré par les lois, règlements, ordonnances ou instructions existants ».

Il est en lien direct avec les dispositions du décret concernant les fabriques des églises du 30 décembre 1809 qui dispose que les marguilliers « pourvoient également aux réparations et achats des ornements, *meubles et ustensiles de l'église et de la sacristie* » (art. 27, 2^e partie).

En d'autres termes,

Le second alinéa de l'article 2 dispose que « les administrations des églises devront simplement se borner aux réparations d'entretien, nécessaires à la conservation des bâtiments ». Il est en lien direct avec les dispositions du décret concernant les fabriques des églises du 30 décembre 1809 qui dispose en son article premier que les fabriques sont chargées de veiller à l'entretien³⁰⁷ et à la conservation des temples.

L'article 5 de l'arrêté royal du 16 août 1824 est un des plus important en l'occurrence.

Il prévoit que « l'on ne pourra également, sans Notre consentement, ou celui des autorités publiques que Nous trouverons bon de désigner à cet effet, détacher, emporter ou aliéner des objets d'art ou monuments historiques placés dans les églises, de quelque nature qu'ils soient, ou en disposer en aucune manière, à moins qu'ils ne soient la propriété de particuliers ou de sociétés particulières. »

En d'autres termes l'aliénation, le démembrement ou le déplacement d'objets mobiliers ou d'immeubles par destination qui sont considérés (par qui ?) comme des objets d'art ou des monuments historiques, est interdite sauf, premièrement, si leur propriétaire est privé (particuliers ou sociétés particulières) ou, deuxièmement, si l'autorité publique donne son consentement.

Il s'agit d'un arrêté royal dont l'équivalent serait de nos jours un arrêté grand-ducal pris sur la base et en exécution d'une loi (en l'occurrence le Décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d'églises).

³⁰⁷ Pour élever, bâtir, reconstruire ces bâtiments, ou en changer l'ordonnance, ainsi que pour faire des ouvrages autres que ceux nécessaires à l'entretien des églises et édifices destinés à l'exercice du culte public, nécessite que les demandes à cet effet doivent être accompagnées d'un état des frais nécessaires et des moyens disponibles pour y faire face. (Art 3 de l'Arrêté royal du 16 août 1824).

L'autorisation visée par la loi semble devoir être comprise en tant qu'autorisation ministérielle (ministre en charge des cultes).

Une circulaire ministérielle du Service Public de Wallonie définit la procédure à suivre, à partir du 1^{er} janvier 2011, pour la tutelle générale et pour l'obtention de l'autorisation ministérielle visée à l'article 2 de l'Arrêté royal du 16 août 1824 (*bâtir, reconstruire ou modifier l'ordonnancement des édifices destinés à l'exercice du culte public*) ainsi que pour l'autorisation ministérielle visée à l'article 5 du texte (*travaux aux objets d'art ou monuments historiques placés dans les bâtiments affectés à l'exercice des cultes*).

Concernant l'aménagement intérieur de l'église : « le placement des bancs ou chaises dans l'église ne pourra être fait que du consentement du curé ou desservant, sauf le recours à l'évêque » (art. 30, 3^e alinéa du décret concernant les fabriques des églises du 30 décembre 1809).

Les fabriques supportent les charges

- « (...) 3^o de pourvoir à la décoration et aux dépenses relatives à l'embellissement intérieur de l'église ;
- 4^o de veiller à l'entretien des églises, presbytères et cimetières ; et en cas d'insuffisance des revenus de la fabrique, de faire toutes diligences nécessaires pour qu'il soit pourvu aux réparations et reconstructions (...) » conformément aux dispositions du décret.

Le décret précité prévoit spécialement une section aux réparations (§ III. – Des réparations).

Dans cette section, l'article 41 dispose que « les marguilliers et spécialement le trésorier seront tenus de veiller à ce que toutes les réparations soient bien et promptement faites. » L'article souligne la nécessité d'en appeler à des « gens de l'art » : « Ils auront soin de visiter les bâtiments avec des gens de l'art, au commencement du printemps et de l'automne. »

La règle est qu'ils pourvoient « sur-le-champ, et par économie, aux réparations locatives ou autres » qui n'excèdent une certaine proportion prévue par le décret « et sans préjudice toutefois des dépenses réglées pour le culte ». Les exceptions sont prévues aux articles 42 et 43 et visent les réparations qui excèdent la somme déterminée.

L'article 44 prescrit quand à lui que la commune dresse, à la diligence du maire, et finance, lors de la prise de possession de chaque curé ou desservant, un état de situation du presbytère et de ses dépendances.

Le curé ou desservant ne sera tenu que des simples réparations locatives³⁰⁸, et des dégradations survenues par sa faute.³⁰⁹

Le décret prévoit que deux types d'inventaires sont dressés sans frais dont un concerne ornements, linges, vases sacrés, argenterie, ustensiles, et en général de tout le mobilier de l'église³¹⁰. Un double inventaire du mobilier sera remis au curé ou desservant (art. 55).

³⁰⁸ Voyez à ce sujet l'article 21, 2^e alinéa du Décret du 6 novembre 1813 sur la conservation et administration des biens que possède le clergé dans plusieurs parties de l'Empire (Bulletin des Lois de l'Empire Français 1813, n° 536).

³⁰⁹ Voyez à ce sujet la Circulaire du 26 février 1914, Mém. 27 février 1914, n° 12, p. 230-232, rappelant les circulaires des 5 avril 1860 et 8 janvier 1906 ; l'article ajoute que « le curé ou desservant sortant, ou ses héritiers ou ayants cause, seront tenus desdites réparations locatives et dégradations. »

³¹⁰ L'autre inventaire est celui reprenant les « titres, papiers et renseignements, avec mention des biens contenus dans chaque titre, du revenu qu'ils produisent, de la fondation à la charge de laquelle les biens ont été donnés à la fabrique ».

Un récolement des inventaires est effectué tous les ans « afin d’y porter les additions, réformes ou autres changements ». Les inventaires et récolements sont signés par le curé ou desservant, et par le président du bureau et sont déposés dans une caisse ou armoire conformément à l’article 54 du décret.

Une règle d’inaliénabilité des immeubles est présente à l’article 62 du décret de 1809. Cet article prévoit en effet que « les biens immeubles de l’église ne pourront être vendus, aliénés, échangés, ni même loués pour un terme plus long que neuf ans, sans une délibération du conseil, l’avis de l’évêque diocésain, et notre autorisation ». Cette règle connaît les exceptions prévues par le même article.

Les communes sont, quant à elles, chargées de fournir aux grosses réparations³¹¹ des édifices consacrés au culte (art. 92, 3° décret 1809)

Les relations actuelles entre l’État et les communautés culturelles se fondent sur l’article 22 de la Constitution et s’inscrivent dans un esprit concordataire et s’inspirent du droit conventionnel. Des conventions ont été conclues avec un certain nombre de communautés culturelles : l’archevêché catholique, les communautés israélites du Luxembourg, l’Église protestante Réformée du Luxembourg, l’Église protestante du Luxembourg, l’Église orthodoxe hellénique du Luxembourg, les Églises orthodoxes roumaine et serbe du Luxembourg et l’Église anglicane du Luxembourg.

Pour l’Église catholique, il existe en outre des dispositions législatives fort anciennes, au premier rang desquelles figure le décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques d’église. Ce texte permet à l’Église catholique de bénéficier d’une intervention des communes en faveur des fabriques d’église et des édifices du culte.³¹²

Du fait de l’Histoire³¹³, du statut privilégié de l’Église catholique au sein des communautés conventionnées et de l’appartenance religieuse majoritaire (appartenance religieuse auto-attribuée en 2008 : catholique 68,7%, Église protestante 1,8%, autre religion chrétienne 1,9%, autre religion non chrétienne 2,6%, aucune religion 24,9%)³¹⁴, la majorité du « patrimoine culturel religieux » est à rattacher au culte catholique.³¹⁵

L’accroissement du pluralisme religieux et la sécularisation de la société luxembourgeoise³¹⁶ posent également question quant à la protection du « patrimoine culturel religieux ».

Plusieurs réflexions des experts semblent devoir être soulignées.

³¹¹ Art. 94. S’il s’agit de réparations des bâtiments, de quelque nature qu’elles soient, et que la dépense ordinaire arrêtée par le budget ne laisse pas de fonds disponibles ou n’en laisse pas de suffisants pour ces réparations, le bureau en fera son rapport au conseil, et celui-ci prendra une délibération tendant à ce qu’il soit pourvu par la commune ; cette délibération sera envoyée par le trésorier au préfet.

Art. 95. Le préfet nommera les gens de l’art par lesquels, en présence de l’un des membres du conseil municipal et de l’un des marguilliers, il sera dressé, le plus promptement qu’il sera possible, un devis estimatif des réparations. Le préfet soumettra ce devis au conseil municipal, et, sur son avis, ordonnera, s’il y a lieu, que ces réparations soient faites aux frais de la commune, et, en conséquence, qu’il soit procédé par le conseil municipal, en la forme accoutumée, à l’adjudication au rabais.

³¹² *Rapport du Groupe d’experts, op. cit.*, p. 3.

³¹³ « La situation privilégiée de l’Église catholique est également le produit d’un héritage historique ; celui-ci a donné aux communes la propriété de la plupart des bâtiments affectés au culte catholique et la charge de leur entretien » p. 72-73.

³¹⁴ Source : EVS Luxembourg 2008, CEPS/INSTEAD, cité dans Monique BORSENGERGER, Paul DICKES, « Religions au Luxembourg. Quelle évolution entre 1999-2008 ? », in *Les Cahiers du CEPS/INSTEAD Population & Emploi*, n° 02, janvier 2011.

³¹⁵ *Rapport du Groupe d’experts, op. cit.*, p. 3.

³¹⁶ *Rapport du Groupe d’experts, op. cit.*, p. 3.

- Tout d'abord, le caractère culturel de l'activité et du patrimoine religieux semble être un argument émergent en faveur du soutien économique aux institutions religieuses.³¹⁷
- Les pouvoirs publics pourraient percevoir à terme les Églises et religions historiques comme les conservateurs d'un patrimoine matériel et symbolique, du fait de la forte "culturalisation" de ces institutions et religions résultant de la sécularisation des sociétés occidentales et de l'individualisation du croire. Les rapporteurs donnent en exemple les agriculteurs subventionnés pour leur activité de paysagiste.
- Les presbytères et les églises légalement affectées au seul culte catholique sont dans la pratique entretenus et réparés par les communes (décret du 30 décembre 1809). Les autres cultes conventionnés reçoivent des subventions volontaires de l'État et des collectivités territoriales pour l'entretien de leurs bâtiments et leur fonctionnement.
- Quant aux travaux – et au gros entretien – aux édifices des cultes, les interventions prévues par la législation sont à charge des communes, pour le culte catholique (décret de 1809 sur les fabriques d'églises) et une des deux communautés protestantes. Les interventions facultatives sont possibles via les communes et le Ministère d'État.
- Quant aux lieux de culte classés, les interventions prévues par la législation se font au titre de la conservation et de la protection des monuments nationaux (SSMN). Les interventions facultatives sont possibles via les communes, le Ministère d'État et le SSMN.
- Les travaux aux lieux de culte, de propriété variable, bénéficient de trois sources principales de financement³¹⁸ :
 - 1) L'État au titre des cultes via le Ministère d'État (interventions à base facultative) ;
 - 2) L'État au titre de la conservation et de la protection des monuments nationaux via le SSMN ;
 - 3) Les communes, dans le cadre de leur budget extraordinaire.

Un article budgétaire permet une participation aux frais de réfection et de remise en état d'édifices publics à caractère national.³¹⁹ Les interventions en faveur du culte catholique reposent sur les bases suivantes :

- l'article 76 des Articles organiques de la loi du 18 germinal an X (8 avril 1802) relative à l'organisation des cultes qui dispose qu' « il sera établi des fabriques pour veiller à l'entretien et à la conservation des temples, (...) ».
- décret du 30 décembre 1809 concernant les fabriques des églises et notamment son article 92 attribuant aux communes les charges de : « (...) 3^o fournir aux grosses réparations des édifices consacrés aux cultes ».³²⁰

³¹⁷ *Rapport du Groupe d'experts, op. cit.*, p. 22 ; Le Groupe d'experts cite l'article 17 de l'entente entre l'État italien et la Table vaudoise du 11 août 1984 : « La République italienne et la Table vaudoise s'engagent à collaborer pour la sauvegarde et la mise en valeur des biens culturels appartenant au patrimoine historique, moral et matériel des églises représentées par la Table vaudoise, en instituant à cette fin des commissions mixtes spéciales. Ces commissions ont entre autres tâches l'établissement et la mise à jour de l'inventaire des biens culturels mentionnés ci-dessus ».

³¹⁸ *Rapport du Groupe d'experts, op. cit.*, p. 56.

³¹⁹ *Rapport du Groupe d'experts, op. cit.*, p. 56.

³²⁰ *Rapport du Groupe d'experts, op. cit.*, p. 60.

Dans les interventions des communes, les dépenses extraordinaires concernent a priori des lieux de culte catholiques, dont des bâtiments classés. En cas d'abrogation du décret de 1809, il est probable que ces dépenses persisteraient.³²¹

2. Quant aux interventions du Fonds pour les monuments historiques :

Des interventions publiques, directes ou indirectes peuvent profiter aux monuments ayant un intérêt historique, architectural, archéologique, artistique, scientifique, technique ou industriel, afin de permettre leur conservation. Une affectation à une fonction précise n'entre généralement pas en ligne de compte quant à l'attribution de ces aides (ces interventions sont indépendantes de l'affectation du bâtiment et elles peuvent, le cas échéant, concerner des bâtiments religieux désaffectés).

Le Fonds pour les monuments historiques est destiné à financer les dépenses courantes en rapport avec l'acquisition, la restauration, la reconstruction, l'équipement et la mise en valeur de monuments ayant un intérêt historique, architectural, archéologique, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg.

Le Fonds est alimenté par des dotations budgétaires et, éventuellement, par des dotations en provenance du Fonds culturel national conformes aux dispositions des articles 2 et 8 de la loi du 14 mars 1982.³²² L'intervention est de 30% mais peut aller jusqu'à 100% (Lors des auditions, il a été précisé au Groupe d'experts qu'une pratique courante voyait les frais répartis en trois tiers : un tiers « Monuments historiques », un tiers commune, un tiers fabrique d'église.) ; elle peut également porter sur le gros entretien.

Une Commission des bâtiments religieux se prononce sur les travaux aux bâtiments des cultes. Ces interventions sont destinées à des lieux de culte en activité, désaffectés ou réaffectés.

Le tableau suivant montre l'évolution des crédits au cours des dernières années.

Tableau 10. Part des interventions du Fonds pour les monuments historiques destinée au patrimoine religieux, 2010-2011 (en euros)

Année	Dépenses Patrimoine religieux	Dépenses totales du Fonds
2010 (réalisations)	536.379	12.997.200
2011 (budget)	454.644	31.140.400
2012 (budget)	422.794	28.958.500

La part du patrimoine religieux dans les dépenses totales du Fonds pour les monuments historiques varie selon les années, oscillant entre 1,5% en 2011 (budget) et 4,1% en 2010 (réalisations).

Signalons que les travaux de restauration sont soumis à une TVA de 15% (soit environ 55 000 euros de recettes fiscales sur base du budget 2012). Certaines interventions des Monuments historiques étant destinées aux communes, nous préférons ne pas

³²¹ *Rapport du Groupe d'experts, op. cit.*, p. 63.

³²² Voir notamment l'article 35 de la loi du 19 décembre 2008 concernant le budget des recettes et des dépenses pour l'exercice 2009 remplaçant l'article 17 de la loi du 14 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.

additionner ce montant avec celui cité précédemment pour les dépenses extraordinaires des communes.

3. La désaffectation comme prélude à la désacralisation, la désaffectation et la réaffectation ?

Dans nombre d'églises, les célébrations ne se font plus de manière régulière et les édifices ne sont plus accessibles quotidiennement à la population.³²³

Le Groupe d'experts suggère donc plusieurs solutions.

Pour répondre à cette situation, il est possible d'envisager deux solutions sous réserve que le nombre d'édifices soit toujours suffisant pour répondre de manière satisfaisante à la demande religieuse.

Envisager la mise en œuvre d'une procédure prévoyant une double affectation à la fois culturelle et cultuelle pour les bâtiments culturels qui remplissent les conditions pour ce type de manifestations, qui doivent par ailleurs rester compatibles avec le caractère particulier de ces lieux. Les édifices culturels classés monuments historiques seraient plus particulièrement visés par la double affectation. Cette procédure ne peut se mettre en place qu'avec l'accord de l'autorité religieuse sauf à imaginer que de tels aménagements ne conduisent pas à perturber l'exercice du culte à l'intérieur de l'église, par exemple lorsque les parties visitées sont à l'extérieur de l'édifice.

Désaffecter une partie du bâtiment en le scindant en deux. Le chœur serait affecté aux célébrations religieuses. La sacristie pourrait héberger les registres de chrétienté. La nef par contre, une fois désaffectée, pourrait être transformée en bibliothèque ou en salle de réunion. Des expériences de ce type ont été réalisées avec succès dans le nord de la France. Cette procédure pourrait essentiellement s'appliquer à des églises rurales sous-utilisées³²⁴.

Dans certains cas, notamment lorsque de petites communes rurales ou des villes moyennes disposent de plusieurs lieux de culte, il serait raisonnable d'en réduire le nombre et de procéder à une réaffectation du bâtiment qui soit compatible avec son ancienne destination (musée, bibliothèque, archives, lieux de mémoire). Certaines communes dans les départements sous le régime de la loi de 1905 ont, avec l'accord des autorités religieuses, détruit des bâtiments trop grands, trop vétustes et sans qualité historique ou architecturale pour les remplacer par une construction plus modeste et dont le coût de l'entretien est moindre. En Belgique, des conventions commencent à être conclues entre des fabriques d'églises et l'Institut du Patrimoine wallon, ainsi que, le cas échéant, avec la commune et la province, afin de convenir d'une réaffectation d'un édifice.

Actuellement les presbytères au Luxembourg sont propriétés des communes ou des fabriques. Ils sont dans tous les cas entretenus et réparés par les fabriques et les communes (art. 37 ou 92 du décret du 30 décembre 1809).³²⁵

Le Groupe d'experts propose de réfléchir, en concertation avec les autorités ecclésiastiques, aux conditions d'une possible double affectation de certains édifices et/ou d'une réaffectation à usage profane pour certains autres³²⁶.

³²³ *Rapport du Groupe d'experts, op. cit.*, p. 105.

³²⁴ *Rapport du Groupe d'experts, op. cit.*, p. 106.

³²⁵ *Rapport du Groupe d'experts, op. cit.*, p. 106.

³²⁶ *Rapport du Groupe d'experts, op. cit.*, p. 120.

La Lituanie ne soutient économiquement que les activités éducatives et culturelles, ainsi que les monuments historiques des Églises et des religions.

En France, dans le système du droit local alsacien-mosellan, la réfection des cathédrales est prise en charge par le ministère de la Culture au titre des monuments historiques.³²⁷

La désacralisation et la désaffectation culturelle des églises sont une menace sur ce patrimoine s'il n'est pas protégé par ailleurs. Cependant, la question de la réaffectation reste indubitablement posée.

4. Un patrimoine menacé : la dégradation et la modification des abords des églises

Si la situation des **cimetières** est symptomatique, elle ne peut néanmoins oblitérer d'autres menaces sur le patrimoine culturel religieux.

L'ICOMOS Luxembourg notait en effet, déjà dans un rapport national luxembourgeois datant de 2001-2002³²⁸, la dégradation et les changements profonds dans la physionomie des abords d'églises possédant autour d'elles un cimetière.

L'aménagement de cimetières en agglomération, au sein même des villages et des cités, dans et autour des églises, provient de la présence de reliques, c'est-à-dire des restes de saints conservés dans les autels consacrés. Ces espaces seront rapidement clôturés afin d'empêcher les animaux d'y pénétrer d'une manière incontrôlée et de nombreux règlements fixent cette pratique.

Le lieu de sépulture situé à l'intérieur ou à l'extérieur du sanctuaire est marqué par un signe qui fait fonction de monument et qui varie selon que le défunt appartient à une catégorie sociale élevée ou plus populaire (tombeaux nettement moins individualisés).

Les exemples de stèles n'abondent pas et sont toujours modestes et confectionnés dans un matériau du pays, dans la partie sud du Luxembourg, le grès ou le calcaire, dans la partie nord, le schiste d'ardoise. Certaines collections et musées en conservent ; certaines peuvent remonter jusqu'à l'époque franque.

Suite à la décision en 1782 de l'empereur Joseph II d'interdire d'enterrer les morts à l'intérieur des agglomérations, de nouveaux cimetières hors les murs sont créés. Les classes fortunées, avides de distinction, transforment le cimetière en un lieu d'ostentation : les monuments deviennent de plus en plus volumineux et opulents jusqu'à prendre la forme d'oratoires privés. Cette tendance s'accroît de plus en plus sous l'influence de nombreux facteurs : augmentation des ressources financières, volonté d'exhiber sa position sociale ou réussite personnelle, besoin de tombeaux faciles à entretenir, standardisation de tout ce qui touche à la construction, etc.

Le résultat de cette évolution sont des *nécropoles complètement recouvertes de dalles et de stèles produites en série réalisées dans les matériaux les plus exotiques*, en l'absence totale de références aux matériaux locaux. La référence au paysage environnant fait également totalement défaut.

Les tombes traditionnelles bordées de buis et garnies de plantes à fleurs changées au rythme des saisons ont disparu. Même dans les cimetières protégés en tant que

³²⁷ Rapport du Groupe d'experts, *op. cit.*, p. 83.

³²⁸ ICOMOS LUXEMBOURG, « Luxembourg. Les Cimetières », in ICOMOS INTERNATIONAL, *Heritage at risk, 2001-2002*.

monuments où toutes les interventions sont à autoriser par le Service des Sites et des Monuments nationaux, cette tendance est difficile à contrôler.

Les monuments anciens, par exemple néogothiques, réalisés par des sculpteurs de la région, sont remplacés par des constructions banales découpées à la machine, faute d'intérêt.

Dans la mesure où des cimetières se trouvent près d'églises classées, des cimetières censés être protégés mais qui ont perdu tout caractère, défigurent à leur tour ces églises.

Le Comité national luxembourgeois de l'ICOMOS rapportait que les autorités essayaient d'endiguer la disparition du patrimoine funéraire traditionnel en prenant en charge les frais de restauration ou en les subventionnant. Le travail le plus difficile consiste cependant à persuader le public de la valeur des monuments en cause.

5. Les antennes de téléphonie mobile

Une étude³²⁹ de l'Institut luxembourgeois de régulation a été réalisée au début de l'année 2002 afin de comparer les dispositions réglementaires dans un panel de pays (Allemagne, Autriche, Belgique : Bruxelles-Capitale et Région Wallonne, France et Suisse) sur les questions d'aménagement et de partage des sites afin de limiter la prolifération d'antennes et d'établir des critères d'implantation

Se retrouvaient parmi les différents domaines du droit examinés celui de l'urbanisme, de la protection des monuments historiques et celle de l'environnement. Ces derniers domaines dans les pays précités contiennent des législations s'appliquant aux installations d'antennes relais.

Le patrimoine historique est protégé dans tous les pays de l'étude et ces derniers cherchent à le préserver au maximum. L'installation d'une antenne sur un tel site, ou à proximité, si cela a une influence sur le site en lui-même, sera donc rarement réalisée³³⁰. L'autorité compétente devra préalablement rendre un avis conforme. Celui-ci doit être obtenu par le demandeur y compris dans les systèmes où seule une déclaration préalable est requise. Elle devra apprécier l'impact architectural et technique des travaux sur le monument ainsi que la protection de la visibilité.

La synthèse faite de l'étude concluait qu'en égard aux contraintes existantes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, les antennes ne peuvent pas être installées n'importe où, même si leur installation ne requiert pas d'autorisation de construire.³³¹

Il est à signaler que l'installation d'antennes est réglementée par les conditions spéciales régissant l'aspect extérieur des bâtiments de certains secteurs protégés de la ville de Luxembourg. Une réglementation des antennes peut aussi être trouvée dans le règlement sur les bâtisses, par exemple de la ville d'Esch-sur-Alzette (art. 14 : « antennes, récepteurs paraboliques et climatisations »)

6. Les dispositifs photovoltaïques.

Dans plusieurs pays, nordiques pour la plupart, des initiatives se font jour pour « verdir » les églises, principalement par la pose de panneaux solaires photovoltaïques en toiture.

³²⁹ Cette étude a été remise au mois de janvier de la même année. Il convient de souligner que nous n'avons pas pu y avoir accès *in extenso* après demande auprès de l'Institut luxembourgeois de régulation.

³³⁰ Stéphane LE GOUEFF, Céline BIEDER-LELIÈVRE, « Étude comparative sur le cadre juridique relatif aux antennes relais », in *Ann. Dr. Lux.*, 2001, p. 276.

³³¹ Stéphane LE GOUEFF, Céline BIEDER-LELIÈVRE, *op. cit.*, p. 277.

L'initiative se veut une réponse originale à plusieurs enjeux. Les églises ce faisant prennent fait et cause pour un développement qu'elles disent durable. Elles essayent par là même de chercher des recettes nouvelles en revendant l'énergie au réseau pour faire face à l'entretien de plus en plus coûteux de la masse de bâtiments. D'autres arguments tiennent plus de l'« écoblanchiment », du verdissement d'image (*greenwashing*) voire de la mascarade écologique.

Cependant, l'initiative fait débat, en premier lieu parmi les professionnels du patrimoine.

Certains pays, dont la Suisse, réfléchissent depuis un temps certain à la problématique. Le résultat de leurs réflexions peut être une inspiration utile pour définir l'orientation de la réponse au Grand-Duché.

La question est replacée au sein de la problématique plus vaste des installations individuelles d'énergie renouvelable (éoliennes, énergie solaire, etc.).

Le problème n'est pas tant les panneaux sur les monuments ou sites protégés, les travaux se font toujours avec l'aval du SSMN, le contrôle est donc potentiellement bien là. Il est plus aux abords des monuments protégés, dans leur champ de vision (vue avec ou depuis). Il est également sur les bâtiments ou dans les sites non protégés, au risque d'une prolifération ou d'un mauvais ajustement ou intégration qui fera que, partant d'une bonne intention, la situation ne sera plus tenable visuellement, pour un résultat bien maigre en réelle efficacité énergétique (diminution de la capacité des panneaux au fil du temps, performance mesurée théorique, mauvais entretien, etc.). À cela s'ajoute le problème de la sécurité électrique surtout en toiture, et des primes d'assurance corrélatives.

Sans compter que cela n'est pas effectué pour prendre en compte la durabilité du bâtiment-église même, mais seulement pour revendre des fluides énergétiques ailleurs, et donc pouvoir faire rentrer de l'argent dans les caisses, en "verdissant" son image, et a fortiori en la rendant "moderne".

Il conviendrait de toute façon :

- de prévoir un périmètre automatique autour des bâtiments ou sites protégés, ce qui permettrait une intégration au cas par cas des panneaux ;
- de favoriser les bonnes pratiques en amont, en demandant d'abord des économies d'énergie "faciles", moins coûteuses en énergie grise, surtout pour "gagner" de l'énergie, isolation par exemple ou pompe à chaleur ;
- d'intégrer le concept répandu un peu partout de visibilité et covisibilité, sans oublier les perspectives monumentales... trop de "dégâts" ont déjà été faits avec les antennes GSM voire aujourd'hui avec les antennes paraboliques.

Il semble qu'il faille, tant qu'il n'y a pas de cadre juridique fiable à moyen terme, voire une pratique administrative établie, plaider pour une interdiction à court terme, dans la limite de la compétence du SSMN (protection du patrimoine culturel protégé, visibilité et covisibilité). L'inconnue reste celle des instruments d'urbanisme locaux.

La nécessité de fixer automatiquement un périmètre de protection semble renforcée par l'émergence de ces questions.

C. LE PATRIMOINE BÂTI VERNACULAIRE

ICOMOS international donne les considérations suivantes dans l'introduction de sa Charte du patrimoine bâti vernaculaire de 1999 (ratifiée par la 12^e Assemblée Générale de ICOMOS, au Mexique, octobre 1999). Elle constitue un complément de la Charte de Venise.

Le patrimoine bâti vernaculaire :

- suscite la fierté de tous les peuples ;
- est reconnu comme une création caractéristique et pittoresque de la société ;
- se manifeste de façon informelle mais pourtant organisée ;
- est utilitaire sans être dépourvu d'intérêt et de beauté ;
- est à la fois un reflet de la vie contemporaine et un témoin de l'histoire de la société ;
- est tant œuvre humaine que le produit du temps ;
- peut être comparé aux harmonies traditionnelles qui sont au cœur même de l'existence et de l'avenir de l'héritage de l'humanité.

La Charte situe l'importance du patrimoine bâti vernaculaire dans son expression fondamentale de la culture d'une collectivité, de ses relations avec son territoire et, en même temps, l'expression de la diversité culturelle du monde.

Elle définit la construction vernaculaire comme « le moyen traditionnel et naturel par lequel les communautés créent leur habitat » et les bâtiments vernaculaires présentent les caractéristiques suivantes :

- un mode de construction partagé par la communauté ;
- un caractère local ou régional en réponse à son environnement ;
- une cohérence de style, de forme et d'aspect, ou un recours à des types de construction traditionnels ;
- une expertise traditionnelle en composition et en construction transmise de façon informelle ;
- une réponse efficace aux contraintes fonctionnelles, sociales et environnementales ;
- une application efficace de systèmes et du savoir-faire propres à la construction traditionnelle.

Il est souligné que le processus est en évolution et nécessite des changements et une adaptation constante en réponse aux contraintes sociales et environnementales.

La menace principale à la survie de cette tradition est, tant au Luxembourg que partout dans le monde, l'uniformisation économique, culturelle et architecturale

De ce fait, les structures vernaculaires sont extrêmement vulnérables parce qu'elles sont confrontées à de graves problèmes d'obsolescence, d'équilibre interne et d'intégration.

La solution implique tant les populations que les gouvernements, les urbanistes, les architectes, les conservateurs.

L'ICOMOS constate d'une part que le patrimoine vernaculaire s'exprime rarement par des constructions isolées et qu'il est mieux conservé par le maintien et la préservation d'ensembles et d'établissements représentatifs, région par région et, d'autre part, qu'il fait partie intégrante du paysage culturel et que cette relation doit donc être prise en compte dans la préparation des projets de conservation.

L'ICOMOS recommande que les interventions contemporaines sur les constructions, les ensembles et les établissements vernaculaires respectent leurs valeurs culturelles, leur caractère traditionnel, maintiennent l'intégrité de leur emplacement, la relation avec les paysages physiques et culturels ainsi que l'agencement d'une structure par rapport aux autres.

Si des matériaux ou des éléments architecturaux sont remplacés, les transformations devraient être réalisées avec des matériaux qui assurent la cohérence de l'expression, de

l'aspect, de la texture et de la forme de l'ensemble de la construction et la cohésion des différents matériaux entre eux.

L'adaptation et la réutilisation éventuelle des constructions vernaculaires devraient être effectuées dans le respect de l'intégrité de la structure, de son caractère et de sa forme tout en étant compatibles avec des standards de vie acceptables.

Le Conseil de l'Europe, quant à lui, après avoir observé que l'évolution de la production agricole et les mutations sociales mettaient en question l'existence même de l'architecture rurale traditionnelle et de son paysage et que ce patrimoine constituait non seulement l'une des composantes les plus authentiques de la culture européenne, mais qu'il reste un facteur privilégié de développement local, a recommandé certaines lignes directrices à mettre en œuvre dans leurs politiques internes.

Ces lignes directrices sont annexées à la Recommandation n° R (89) 6 du Comité des ministres aux États membres relative à la protection et à la mise en valeur du patrimoine architectural rural.³³²

Il s'agissait entre autres de sauvegarder la mémoire collective de l'Europe rurale par le développement d'instruments de recherche et d'identification de son patrimoine architectural et d'intégrer la sauvegarde du patrimoine bâti dans le processus de planification, d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Il était également question d'insuffler une dynamique de mise en valeur du patrimoine comme facteur privilégié de développement local³³³.

Ces objectifs devaient être mis en œuvre notamment en :

- poursuivant l'établissement à la fois d'inventaires scientifiques détaillés et de typologies géographiques plus sommaires, directement utilisables pour les politiques de protection et de mise en valeur ;
- conduisant les travaux d'identification du patrimoine rural sur une base multidisciplinaire qui rapproche les données architecturales et artistiques des données géographiques, historiques, économiques, sociales et ethnologiques.
- mettant en œuvre les législations du patrimoine, de l'environnement et de l'urbanisme en vue d'une meilleure gestion de l'espace visant à assurer
 - la protection juridique³³⁴ des éléments les plus représentatifs du patrimoine bâti (monuments, ensembles architecturaux, sites) ;
 - l'élaboration de stratégies conjuguées de sauvegarde et de mise en valeur de l'ensemble des patrimoines bâti et naturel à partir d'une planification combinant ces deux aspects indissociables du patrimoine rural ;
 - un contrôle suffisant de l'utilisation des sols comportant:
 - la limitation des implantations anarchiques de constructions ou d'équipements qui dégradent progressivement et irrémédiablement l'équilibre du paysage,
 - l'amélioration des qualités d'intégration des constructions nouvelles par la définition d'un minimum de normes imposées;
- complétant les mesures de planification normatives, parfois insuffisantes ou inappropriées, par le développement de structures solides d'incitation, de conseil et d'assistance architecturale ayant pour vocation:

³³² Celle-ci a été adoptée par le Comité des Ministres le 13 avril 1989, lors de la 425^e réunion des Délégués des Ministres.

³³³ Voyez notamment à ce sujet le Règlement grand-ducal du 23 novembre 2001 déterminant l'organisation et le fonctionnement de la commission chargée d'instruire les demandes concernant les aides prévues à l'article 27 de la loi du 24 juillet 2001 concernant le soutien au développement rural.

³³⁴ Soit des procédures de contrôle et d'autorisation appropriées.

- d'encourager la réutilisation du bâti existant aussi humble soit-il (habitat, bâtiments agricoles ou industriels) en recherchant son adaptation à des fonctions nouvelles préservant autant que possible son caractère initial;
- de faire valoir, auprès du public et des intervenants économiques, les valeurs de l'architecture locale s'exprimant dans un usage séculaire de matériaux, d'échelles, de techniques et de détails constructifs;
- d'appliquer pour les édifices protégés les principes de la Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites, adoptée à Venise en 1964 par le 2^e Congrès international des architectes et des techniciens des monuments historiques, et de préconiser pour l'entretien et la réhabilitation de l'ensemble du bâti, à défaut des matériaux traditionnels, l'utilisation des matériaux de substitution les plus adaptés;
- de promouvoir une architecture locale contemporaine renouvelant la création à partir des enseignements et de l'esprit de l'architecture traditionnelle;

Comment actuellement apprécier l'efficacité de la protection du patrimoine vernaculaire ? Sans doute à l'aune de l'engagement et du soutien de la collectivité, de son utilisation et de son entretien continuel. Quelques exemples de pratiques ont déjà été rapportés.

1. Un manque de protection des abords dans le « tissu villageois »³³⁵

a) Présentation

Larochette est une localité située pratiquement au centre du Grand-Duché de Luxembourg, au bord de la « Petite Suisse » qui s'étend plus à l'est. Il est dominé par les vestiges d'un château fort, dont les parties les plus anciennes remontent à l'époque carolingienne. Après un incendie, le château fort a longtemps servi de carrière et de réserve de matériaux pour les maisons des particuliers. Depuis 1979, les vestiges sont gérés par l'État qui fait réaliser les travaux de consolidation et d'entretien nécessaires. Le domaine est accessible au public. La localité se blottit dans une étroite vallée aux pieds du château, entourée, par certains côtés, de massifs rocheux.

Le tissu urbain du bourg, au moins dans la partie intérieure de l'ancienne enceinte qui était constituée notamment de deux murs permettant de verrouiller le vallon au nord-ouest et au sud-est, a été assez bien préservé jusqu'à présent.

La variété de bâtiments (maisons de journaliers, bâtiments à caractère industriel ou agricole, immeubles commerciaux, habitations d'artisans et résidences), son authenticité et son aspect harmonieux présentent un intérêt tout particulier pour l'ensemble du Luxembourg. Les bâtiments ont pu être relativement bien conservés parce qu'ils sont restés habités et malgré le fait que peu d'édifices constituent des monuments protégés. C'est l'ensemble de la localité, de ses bâtisses et les quelques édifices à caractère exceptionnel qui en font le charme.

³³⁵ ICOMOS LUXEMBOURG, « Larochette : Disparition de l'habitat ancien », in ICOMOS INTERNATIONAL, *Heritage at Risk, Rapport 2002*, p. 132.

b) Une initiative publique

Le monument de loin le plus intéressant est la maison de Roebé (à Larochette). Elle se compose d'un manoir flanqué d'une tour, de bâtiments agricoles et de jardins. Le tout est clôturé par un haut mur.

Lorsque l'État luxembourgeois a acquis le bien en 1993, il ne servait plus que de résidence d'été aux propriétaires qui avaient limité leurs interventions au minimum nécessaire. Le manoir abrite le siège de l'administration communale et les travaux de restauration ont été réalisés par le Service des Sites et Monuments nationaux d'après des critères de conservation très stricts: pas d'ascenseur, pas de saignées dans les murs pour les conduites etc., ... Quelques concessions ont été nécessaires pour permettre une utilisation optimale de cet espace situé au cœur de la localité quant au chauffage au sol, à la construction de salles souterraines et au percement de quelques ouvertures.

c) Une initiative publique

Une autre maison à caractère exceptionnel datée de 1797 se présente, malgré les transformations effectuées au cours des années, dans un état de conservation fort satisfaisant. Le propriétaire a restauré la demeure qui est classée monument national. La fonction future de l'ensemble s'est adaptée au cadre légué par le passé. Ceci est un exemple d'exception car dans la plupart des cas la situation inverse s'impose.

d) Les constructions vernaculaires

La situation des immeubles qui ne sont pas « prestigieux » est différente et ceux-ci ne sont pas facilement traités avec respect alors qu'ils sont tout aussi intéressants mais moins remarquables. À côté des immeubles « prestigieux », protégés ou en voie de l'être, les grandes maisons et les unités plus réduites accolées deviennent de plus en plus le terrain de chasse privilégié des promoteurs immobiliers.

Larochette en donne un exemple prégnant. En plein centre du bourg se situait un complexe immobilier important composé de plusieurs édifices. L'élément qui était de loin le plus intéressant était sans doute une maison dont le pignon à pans coupés se trouvait côté rue dont certaines parties datent du 17^e siècle, cette disposition étant plutôt rare au Luxembourg. L'ensemble a été démoli et remplacé par un bâtiment à l'architecture moderne et banale.

2. Menaces sur le petit patrimoine populaire

La décomposition de la pierre sous l'influence de différents facteurs constitue une sérieuse menace pour les innombrables croix de chemin qui font partie du paysage traditionnel. Auparavant recouvert d'une couche de polychromie renouvelée régulièrement, ces croix subissent l'abandon de cette pratique due au manque d'intérêt et au besoin d'authenticité. Il en résulte que la pierre apparente et nue est exposée aux intempéries auxquelles elle ne résiste pas. D'autres sculptures ont été soumises à un traitement hydrophobe qui empêche l'évacuation de l'humidité, ce qui cause la décomposition de la pierre. Cette menace pèse surtout sur le grès et le schiste d'ardoise. L'emploi de moyens de nettoyage inappropriés, appliqués beaucoup trop souvent, crée des dangers supplémentaires.

Un cas peut servir d'exemple afin d'illustrer la menace qui pèse sur les monuments du patrimoine populaire.

La Commune de Steinsel a récemment fait procéder à la remise en état de tous ses calvaires. Quelques monuments ont été fortement abîmés, et un d'entre eux a pratiquement perdu tous ses reliefs et toutes ses inscriptions. Ils ont été restaurés à l'aide de pierre reconstituée et d'une couche de peinture à la chaux qui devra être entretenue. Le grès de Luxembourg constitue en effet une pierre assez tendre et par conséquent facile à travailler. Si dans une première phase elle résiste assez bien aux conditions atmosphériques, elle perd cependant toute dureté au bout de quelques années. C'est ce constat qui a mis fin à l'exploitation des gisements à quelques exceptions près.

Quand ces petits monuments sont protégés, leur conservation pose moins de problèmes. Toutefois ce n'est pas le cas pour la majeure partie d'entre eux qui sont à l'extérieur et le plus souvent au bord de routes.

3. Résultat de l'analyse de cas

a) Le besoin exagéré d'assainissement, le manque de connaissance et l'abondance de moyens financiers.

L'aspect extérieur du patrimoine architectural d'importance est en général sauvegardé sans trop de difficultés tandis que son aspect intérieur est sacrifié lorsqu'il s'agit de réaffecter un édifice. Les murs de séparation sont enlevés sans hésitation afin de permettre la création d'espaces plus grands, les plafonds en bois sont remplacés par des dalles en béton, les marches des escaliers doivent garantir une circulation aisée, les ascenseurs sont indispensables, les charpentes historiques sont démolies pour permettre l'implantation de nouvelles fonctions dans les combles.

Ces exemples de destruction pourraient être multipliés à l'infini : dallages, portes, fenêtres, stucs etc.

Les propriétaires de monuments éprouvent souvent le besoin d'améliorer la situation historique conformément à un état idéal qui n'a cependant jamais existé. Par exemple, « une ferme restaurée ressemble souvent davantage à un petit manoir qu'à une demeure de paysans ».³³⁶

b) Le redressement de voiries dans des localités rurales

L'ICOMOS Luxembourg note encore qu'« il arrive encore que les services responsables des routes envisagent la démolition d'une maison ou d'un hangar, parce que ces édifices gênent la circulation. Si de tels projets sont réalisés, ils causent toujours des déchirures dans le tissu villageois qui est le résultat d'un long développement harmonieux. Ils entraînent nécessairement une uniformisation qui, à la limite, anéantit l'identité et la spécificité d'une localité. »³³⁷

c) La pression foncière et immobilière

Comme le nombre de la population augmente, la construction de nouveaux logements devient de plus en plus urgente. Les prix des terrains poussent souvent les promoteurs à acheter de vieilles maisons qu'ils font démolir pour y construire des résidences.

³³⁶ ICOMOS LUXEMBOURG, « Luxembourg », in ICOMOS INTERNATIONAL, *Heritage at Risk, Rapport 2000*, [en ligne], http://www.icomos.org/risk/world_report/2000/luxem2_2000.htm (page consultée le 21 novembre 2013).

³³⁷ *Ibid.*

Si en soi la création d'ensembles d'habitations est louable, elle entraîne malheureusement dans ces cas la destruction d'éléments importants du patrimoine rural ou urbain. En plus, les nouveaux édifices ne tiennent pas nécessairement compte du contexte dans lequel ils s'insèrent. Le promoteur s'intéresse évidemment à sa marge bénéficiaire et non pas à la qualité de l'architecture. Il veut avant tout rentabiliser le terrain qu'il a acquis. Il a en plus l'avantage de pouvoir payer des prix qui dépassent la portée de particuliers prêts à restaurer un immeuble ancien.

Les victimes de cette évolution sont, dans les villages, les fermes abandonnées et dans les villes, outre les maisons bourgeoises, les anciennes exploitations agricoles ou artisanales situées dans les faubourgs.

d) Conclusion

Les causes des menaces et de la mise en péril du patrimoine ainsi que les raisons de cette évolution vers la dégradation et la destruction du patrimoine vernaculaire se situent à plusieurs niveaux :

- Le manque de connaissance et de compréhension ;
- Le besoin exagéré d'assainissement et d'amélioration ;
- L'abondance de moyens financiers ;
- L'absence d'une réglementation nationale mise en œuvre concernant les secteurs sauvegardés. Les dispositions les concernant dans la loi de 1983, n'ont jamais été explicitées, ce qui les rend inapplicables ;
- Le redressement de voiries dans des localités rurales ;
- Le manque de coordination avec les autres administrations.

Le patrimoine vernaculaire est condamné et il disparaît. Le cas de Larochette est symptomatique de la situation que vit à l'heure actuelle le Luxembourg. Des opérations menées en toute légalité et avec toutes les autorisations nécessaires se répètent régulièrement. La conséquence de cette politique sera la disparition dans les petites villes de l'habitat ancien, la destruction d'un parcellaire et d'un tissu urbain plusieurs fois séculaires.

Tous les risques exposés échappent en général aux autorités responsables de la conservation du patrimoine qui ne disposent pas de mesures assez efficaces ou de moyens d'information et de persuasion suffisants.

7. BILAN DE LA PREMIÈRE PARTIE ET PROPOSITIONS

La Législation relative à la protection et la conservation des monuments et des sites peut se résumer en plusieurs moments clés qui jalonnent son histoire et constituent le ferment de la situation actuelle.

Le premier moment phare se situe lors de la création en 1845 de la « Société pour la Recherche et la Conservation des Monuments Historiques dans le Grand-Duché de Luxembourg ».

Le deuxième moment essentiel intervient lors de l'adoption de la loi du 12 août 1927 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux. Cette loi a en effet apporté une première base organique d'envergure dans le domaine de la protection et de la conservation du patrimoine immobilier du Grand-Duché de Luxembourg.

Le jalon suivant correspond à la création du Service des sites et monuments nationaux en premier lieu par le règlement ministériel du 13 mai 1971 qui déterminait le fonctionnement d'un tel service (des monuments historiques) dans le cadre du département des affaires culturelles, puis en second lieu par la loi du 19 septembre 1977 qui avait pour but de donner une base légale au service créé par le règlement ministériel.

La dernière étape a été la promulgation de la loi de 1983 qui régit toujours la matière.

Après cet aperçu du système luxembourgeois de protection du patrimoine culturel, plusieurs constats doivent être faits et conséquemment plusieurs recommandations de travail devraient être mises en œuvre.

A. LA NOTION DE PATRIMOINE CULTUREL

Un constat sans appel peut être posé, celui de la disparité d'appellation touchant à la protection du patrimoine culturel au Grand-Duché de Luxembourg. Cette inhomogénéité des termes fait émerger d'autres problématiques.

En premier lieu, la disharmonie des termes pourrait laisser penser à un dynamisme de la notion de patrimoine sur le territoire. Or, au lieu de cela, la conception la plus répandue n'est pas maximaliste, et est à tout le moins « classique ». Certaines « forces de tradition » entendent sous le terme patrimoine culturel les seuls sites et monuments exceptionnels et remarquables. Cette tradition est largement dépassée à l'étranger. Elle est aussi désavouée par une certaine pratique présente sur le territoire luxembourgeois.

Il convient dès lors d'élargir le champ d'acceptation du terme patrimoine en adaptant aux réalités et à la culture luxembourgeoise ce qui peut être observé dans d'autres pays de l'Union européenne mais pas seulement.

En second lieu, l'hétérogénéité des termes rend les dispositions législatives et réglementaires peu claires tant pour les autorités qui doivent les appliquer que pour les personnes qui les lisent. La pluralité de notions produit une confusion dans la détermination des champs d'application. Par exemple, la loi du 19 juillet 2004

concernant l'aménagement communal et le développement urbain³³⁸, parle de respect du patrimoine culturel (objectifs) tandis que le règlement grand-ducal du 28 juillet 2011 concernant le contenu de l'étude préparatoire d'un plan d'aménagement général d'une commune³³⁹ évoque, quant à l'analyse globale de la situation existante, les servitudes, plus particulièrement les contraintes éventuelles découlant de la législation concernant notamment la protection des sites et monuments nationaux. Il eut été plus harmonieux de placer le terme « patrimoine culturel » dans cette seconde disposition.

Par ailleurs, l'extension de la notion de patrimoine et l'élargissement corollaire de la protection à de nouvelles catégories de biens est une évolution qui n'a pas été suivie d'adaptation des outils de préservation du patrimoine.

Il paraît nécessaire de prendre des mesures de protection du patrimoine contemporain. Ce dernier consacre le talent inventif et créateur d'architectes ou d'ingénieurs et propose ainsi des repères à la société en quête de références architecturales.

L'article 17 de la convention de Grenade demande aux États membres de « trouver les moyens de promouvoir la création architecturale qui assure la contribution de notre époque au patrimoine de l'Europe ».³⁴⁰

B. L'ABSENCE DE POLITIQUE GÉNÉRALE CONCERNANT LE PATRIMOINE CULTUREL

Corrélativement à ce « désagencement », il convient également de souligner l'absence de politique générale concernant le patrimoine culturel à l'échelle du territoire luxembourgeois.

Il serait opportun qu'un début de législature corresponde à un programme à moyen et à long terme concernant la protection du patrimoine culturel au Grand-Duché de Luxembourg.

L'établissement d'un programme donnerait lieu à une évaluation de la politique patrimoniale en vigueur, plus régulière que par le passé, ainsi qu'à l'organisation de réelles lignes prospectives.

Cette politique générale du patrimoine culturel pourra par exemple inclure les aspects concernant la philosophie de la conservation prônée par le ministère de la Culture. Par exemple : l'attitude à adopter face aux reconstitutions historiques et celle à adopter face aux interventions contemporaines dans les monuments anciens, la protection du patrimoine du XX^e siècle.

³³⁸ Mém. A, 141 du 4 août 2004, p. 1992; doc. parl. 4486.

³³⁹ Art. 3, Mém. A, n° 159 du 29 juillet 2011, p. 2779.

³⁴⁰ Plusieurs textes et documents du Conseil de l'Europe viennent étayer cette préoccupation :

- la résolution 813 (1983) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, relative à l'architecture contemporaine
- le recommandation R (91) 13 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 9 septembre 1991, relative à la protection du patrimoine architectural du XX^e siècle.
- Plusieurs ouvrages dont Patrimoine architectural du XX^e siècle : stratégie de conservation et mise en valeur, Andreas Lehne, Vienne 11 décembre 1989.

C. LES INSTRUMENTS DE CONNAISSANCE

Il est indispensable de « connaître pour protéger ». Le processus actuel est de connaître l'élément du patrimoine culturel lorsque le processus de protection est mis en œuvre. La situation idéale serait de connaître lorsque la protection est souhaitable.

Il paraît devoir y avoir un débat sain entre le « protéger tout » et le « protéger rien ». La recherche d'un juste milieu entre ces positions antagonistes peut déboucher sur un nouveau paradigme dont chacun bénéficierait.

Les instruments de connaissance du patrimoine devraient être établis, dans les plus brefs délais, à **l'échelle du territoire** afin d'assurer une **cohérence** dans le choix d'inventoriage. Si les inventaires sont faits par ailleurs – par exemple au niveau local – ils doivent être repris dans un instrument de connaissance national.

Un instrument "global" de connaissance par la somme des informations qu'il aurait contenue aurait déjà pu servir de base pour une **politique de protection** et de conservation.

Outre le fait de leur accorder une existence ou une reconnaissance dans la loi, il serait pertinent que ces instruments de connaissance aient un **rôle concret** traduisant la prise en compte du patrimoine culturel dans l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Le rôle préventif qui leur serait accordé permettrait éventuellement de ne pas « tout protéger ». Ils constitueront de toute façon d'excellents outils de référence en matière de **décision urbanistique**.

Une attention soutenue devrait être accordée aux **biens immobiliers par destination** contenus dans les monuments nationaux (notamment portes, cheminées, grilles, sculptures liées au patrimoine architectural).

De tels instruments laissent la place à **l'évolution** des considérations patrimoniales. Leur dynamique peut aboutir à une meilleure intégration du patrimoine ainsi qu'à une protection peut-être plus sélective sans être exclusive pour autant.

Par ailleurs, une politique de protection dans le cadre d'**années thématiques**, devrait être engagée. Elle remplacerait avantageusement le classement au coup par coup qui prévaut toujours actuellement et ouvre la porte au hasard et à la subjectivité. Il s'agit de développer une politique rationnelle de classement en recourant donc à des études thématiques afin de conserver les témoins les plus significatifs de chaque typologie patrimoniale.

Les instruments de connaissance ne peuvent cependant se réduire à leur aspect purement fonctionnel, ils doivent être conçus comme le conservatoire des multiples traces du passé et peuvent être interprétés comme de véritables révélateurs de ce qui pourrait être appelé l'« **identité nationale** ».

Il convient donc d'investir rapidement et de manière intensive dans la **description scientifique** et **l'inventoriage** du patrimoine culturel, à l'échelle de l'État.

Au sujet de l'importance du patrimoine pour la connaissance du passé, il convient d'attirer l'attention sur la devise du Grand-Duché du Luxembourg : « Mir wëlle bleiwe wat mir sinn », c'est-à-dire « Nous voulons rester ce que nous sommes »³⁴¹.

La « connaissance de soi », pourrait-on dire, et le questionnement sur l'identité font donc partie des interrogations profondément ancrées dans la société luxembourgeoise. Or, il semblerait difficile de rester ce que l'on est sans savoir ce que l'on a été. C'est souligner par là même l'importance de la conservation des traces reçues du passé, dont on hérite et que l'on a à son tour la charge de transmettre.

Par ailleurs, l'**évaluation** des politiques de protection du patrimoine souffre de certaines lacunes en matière d'indicateurs et de statistiques.

Il conviendrait d'obtenir des **statistiques** précises suivant plusieurs clés d'analyse qui pourraient être la répartition typologique, la répartition "régionale", l'évolution du classement par région, la répartition privé/public, etc.

Il importe de pouvoir évaluer les **effets bénéfiques** du patrimoine culturel pour l'État. Ainsi, plusieurs études économiques tendent à prouver l'impact certain de la protection du patrimoine culturel sur le tourisme en premier lieu (*externalités positives*). L'attractivité d'un pays, et *a fortiori* d'une place, tient aussi fortement compte de la préservation de l'environnement humain et du cadre de vie.

Se développe le besoin de **corrélér**, de manière méthodique, par exemple tourisme et patrimoine culturel. Au même titre que les « prestations environnementales », rendues par le milieu naturel, le patrimoine culturel rend certains « services ». Or, la plupart du temps, le patrimoine culturel est considéré comme une charge pour l'État ainsi que pour les particuliers sans prendre en considération la plus-value qu'apporte les « prestations patrimoniales ». Faute d'indicateurs clairement établis, il est de plus en plus difficile de justifier l'investissement sans, réciproquement, montrer, en quelque sorte, le retour sur investissement.

D. UNE LÉGISLATION DÉPASSÉE

Les dispositions législatives ou réglementaires actuelles doivent être consolidées. Parmi l'arsenal législatif, certaines règles sont bien fonctionnelles et opératoires. D'autres ne sont soit pas utilisées, soit n'ont jamais été mises en application. Des dispositions sont donc présentes dans la loi, sans traduction dans la réalité.

Certaines de ces règles ne font pas preuve d'une grande lisibilité eu égard aux critères actuels de la légistique voire d'un simple critère de « bon sens ». La plupart des règles – surtout celles de la loi de 1966 – paraissent obsolètes, non peut-être en l'esprit mais en tout cas en la forme. On peut s'accorder sur le fait que les dispositions juridiques concernant le patrimoine culturel sont en parties anciennes.

Le Luxembourg ne présente pas de législation spécifique globale destinée à protéger le *patrimoine archéologique*. Cette situation singularise le Grand-Duché de quasi l'ensemble de l'Europe.

Ainsi, les travaux d'aménagement ne donnent actuellement lieu qu'à un contrôle d'un pourcentage extrêmement faible des surfaces aménagées chaque année (1 à 1,5 %). Malgré l'augmentation annuelle des crédits octroyés à l'archéologie et les efforts mis en

³⁴¹ Cette phrase, refrain provenant du premier hymne national « De Feierwon » composé en 1859 par Michel Lentz, évoque l'attachement des Luxembourgeois à leur terre et leur volonté de rester indépendants.

place par les pouvoirs publics, les services archéologiques de l'État ne peuvent suivre qu'environ 2 % des chantiers chaque année.

Il y aurait intérêt que le CNRA soit averti des changements d'affectation des sols prévus dans les différents plans d'aménagement, de manière à pouvoir planifier les recherches archéologiques préalables.

Lorsque des parcelles sont signalées à la carte archéologique, il doit être possible de subordonner la délivrance d'un permis de bâtir à la réalisation de sondages ou de fouilles (de prévention).

Si la pénurie de moyens humains est souvent citée, elle ne saurait être la seule explication.

L'absence d'un encadrement juridique national suffisant empêche en grande partie le développement des opérations de protection du patrimoine archéologique. Par exemple, les procédures d'instruction des dossiers sont quasi inexistantes, et aucune obligation n'existe en faveur d'une notification préalable du ministère de la Culture avant toute opération d'aménagement.

Le projet de loi concernant la protection et la conservation du patrimoine culturel³⁴² était *sans grande ambition déclarée*. Le « toilettage léger » de toute la loi de 1983 était principalement mu dans le but d'intervenir au sujet des autorisations de publicité et d'enseignes. « (...) il n'y avait, à l'époque, ni nécessité ni volonté politique de revoir tout quant au fond ».³⁴³

Bien que l'*affichage publicitaire* fasse entièrement partie de la protection du cadre de vie comme la protection du patrimoine culturel, il apparaît clairement, vu les réflexions menées lors de l'examen du projet de loi n° 4715 ainsi que celles du groupe de travail *ad hoc*, que les préoccupations concernant l'affichage publicitaire ne doivent pas être exclues. Cependant celles-ci doivent se cantonner à ce qui touche au patrimoine culturel.

On ne peut remédier au fait que les dispositions juridiques concernant le patrimoine culturel soient éparses qu'en les consolidant et en les développant dans une grande loi sur le patrimoine culturel du et au Grand-Duché de Luxembourg.

Une **refonte** presque totale est plus que nécessaire. Il faut que celle-ci puisse intégrer les **principes et concepts internationaux** (démarche descendante ou *top-down*). La lenteur avec laquelle le Luxembourg examine la ratification de certains textes conventionnels internationaux en matière de patrimoine culturel est symptomatique. Le travail de ratification se fait parfois de manière incohérente et est souvent orienté vers des textes qui, en la matière, ont un minimum d'impact sur les réalités internes.

Le travail législatif et réglementaire à venir devra veiller à intégrer des principes reconnus dans la pratique non seulement des pays limitrophes mais dans la plupart des pays d'Europe occidentale. Dans le cas contraire, le Luxembourg accuserait un retard et risquerait de se distancer en un mauvais sens des États accordant une importance appropriée au patrimoine culturel.

³⁴² Initialement déposé comme projet de loi concernant la conservation et la protection *des sites et monuments nationaux*.

³⁴³ Patrick Sanavia, Note relative à l'évolution du Projet de loi 4715 concernant la protection et la conservation du patrimoine culturel, 7 octobre 2010.

Une question se pose en l'occurrence : doit-on formellement attendre la signature et la ratification d'anciennes conventions afin d'intégrer des principes et concepts communément admis au niveau international ?

La réalité est quasi imperméable aux principes et recommandations internationales. Ainsi la "protection UNESCO" n'en est effectivement pas une. L'épée de Damoclès qui consiste en la *désinscription* de la liste du patrimoine mondial n'est pas de celle qui font apparemment peur au Grand-Duché de Luxembourg. Il n'existe aucune instance de contrôle continu, ni de plan de gestion pour la "reconnaissance UNESCO" « Ville de Luxembourg : vieux quartiers et fortifications » dont la date d'inscription remonte à 1994. Un des derniers documents transmis à l'UNESCO est une clarification des frontières³⁴⁴ des zones "reconnue" et "tampon". Selon nos informations, aucune stratégie d'urgence particulière n'a été mise en place pour les ressources du patrimoine culturel, ce qui est exigé, aujourd'hui même, pour toute candidature à cette même liste du patrimoine mondial. De surcroît, il n'existe pas non plus de plan de préparation aux risques ; toutefois, si un tel plan devait être demandé, il susciterait l'intérêt et la volonté d'en commencer immédiatement l'élaboration.

Il faut tout de même féliciter l'initiative qui a permis la reprise du projet HEREIN, émanant du Conseil de l'Europe, au Grand-Duché de Luxembourg. Le Grand-Duché de Luxembourg devrait voir dans de tels projets une réelle « courroie de transmission » des travaux et recommandations élaborés en son sein. Leur mise en œuvre, de manière constante, au Luxembourg ne peut être qu'encouragée.

Les collaborations internationales sont cependant à poursuivre voire à établir ; ce serait le cas de la coopération transfrontalière en matière de protection du patrimoine culturel. Dans nombre de projets, le Luxembourg, notamment par sa position géographique et ses atouts entre autres linguistiques, pourrait devenir un laboratoire européen de « bonnes pratiques ».

Il ne s'agit donc pas, semble-t-il de bouleverser le système juridique bien implanté en évinçant toutes les dispositions existantes, mais bien d'intégrer celles qui sont et restent fonctionnelles ainsi que certaines des dispositions que le projet de loi n° 4715 a pu faire émerger ; l'objectif devrait être de ne pas « jeter le bébé avec l'eau du bain ». La problématique sera d'assurer un certain équilibre entre souplesse de la procédure et principes – intangibles – de protection.

E. SORTIR DE L'URGENCE

Le mode de fonctionnement actuel se déroule trop souvent selon l'urgence. Certaines volontés (avis du Conseil d'État) se dégagent en faveur de la suppression de tout mécanisme de protection d'urgence. Il convient de lire qu'il faut sortir de l'« urgence ordinaire ». Or, le champ du patrimoine culturel est évolutif, et la notion plutôt dynamique. Un mécanisme de liste de sauvegarde, dont les effets sont limités dans le temps, pourrait jouer le rôle d'un mécanisme d'urgence.

Si le travail du SSMN semble s'effectuer dans une certaine urgence, c'est sans doute qu'il y a un certain manque de planification à l'échelle du territoire luxembourgeois. Il

³⁴⁴ Il est opportun de souligner que les frontières déjà tracées devraient être revues pour prendre en compte toutes les "vues et perspectives monumentales" (la visibilité depuis et sur la ville historique, la covisibilité de tout ou partie des zones "reconnues" avec les constructions ou rénovations) et le paysage urbain historique (entre autres la silhouette de la ville).

conviendrait que le ministère de la culture et les services chargés de la protection et de la conservation du patrimoine ne travaillent pas sous la menace et quasi systématiquement dans l'urgence, notamment afin d'éviter la destruction.

Cela passe tant par la vision d'ensemble (critères de protection et inventoriage à l'échelle du pays, politique de protection et plan à moyen et long terme) que par une intégration dans les politiques locales.

D'aucuns ont mis en cause l'urgence en prétextant que le travail de l'administration aurait déjà dû être fait. Si l'opportunité politique est naturellement déterminante en ce qui concerne l'augmentation des effectifs, il s'agit ici de rappeler qu'il est impossible d'assujettir un organisme (quel qu'il soit : service, administration, institut, établissement public) à des missions qu'il ne peut accomplir faute de moyens humains ou financiers (infrastructure, structure, personnel, compétences scientifiques ou techniques).

La mise en place de dispositions protectrices ne peut donc pas se faire sans une réflexion en profondeur sur les moyens, tant humains que matériels, affectés à celles-ci. Si l'on y prend garde, l'absence d'une telle réflexion pourrait rendre le dispositif légal inopérant et la gestion du patrimoine hasardeuse.

F. L'ORGANISATION ET LES STRUCTURES

Malgré le fait qu'aucun audit approfondi n'ait été réalisé, certaines questions se posent avec insistance quant à l'organisation et quant aux structures.

Certaines **informations** ne « remontent » pas et aboutissent à l'inefficacité de la tutelle du ministère. L'éloignement géographique des agents – notamment ceux du Service des sites et monuments nationaux – n'arrange rien à l'affaire. Parmi d'autres phénomènes, celui du contentieux juridique concernant les sites et monuments nationaux (procédure de protection principalement) est intéressant. Le contentieux (procédure, volet « forme ») aboutit au service juridique du Ministère de la Culture sans nécessairement que ce dernier ait assuré le suivi du dossier depuis le début (volet « fond »).

Certains instituts culturels agissent de manière parfois trop autonome sur des questions relevant notamment de l'opportunité politique. Ce constat renforce le besoin de se munir d'instruments programmatiques en matière de patrimoine culturel.

Par ailleurs, le respect des principes et de l'**organisation de l'État** impose certaines adaptations, eu égard à l'autonomie communale par exemple.

Si l'on suit la division souhaitée entre l'État et les communes, il convient de proposer une restructuration de la matière en gardant cette dualité de niveau à l'esprit. Il conviendrait donc d'opter pour un double degré de protection réparti entre le niveau national et le niveau local.

Il pourrait par exemple s'agir d'intégrer des mesures renforçant l'aspect de monument « national » lorsque l'État accorde la protection (importance nationale), tandis que des mesures renforçant l'aspect « local » seraient intégrées afin que la gestion de la protection par les communes prenne tout son sens.

Cette distinction serait accompagnée d'une clarification des responsabilités de chaque niveau. Les adaptations seront d'autant mieux acceptées qu'elles seront prévues et dotées de moyens.

La différence de niveau ne doit pas amoindrir le **principe de subsidiarité**. Ce dernier, qui prône la recherche du niveau le plus pertinent de l'action publique, doit être garanti à tout le moins pour les compétences scientifiques et techniques.

Il est un fait que la désignation de l'instance la mieux à même d'assurer la protection et la conservation dans des conditions optimales ne va pas de soi. Certains rapports ont pu démontrer que les instances locales sont plus sujettes à la pression des *promoteurs* et des *électeurs* et qu'il convient d'éloigner la prise de décision de l'échelon local lorsqu'il s'agit de préserver des bâtiments ou des quartiers ; en revanche, la préservation des monuments importants est indifférente à l'échelon de la prise de décision, dans la mesure où l'hypothèse de démolition est exclue.³⁴⁵

L'élu local doit notamment affronter en permanence la pression de ses administrés, pour l'obtention de permis de construire (ou de détruire), alors que les décisions sont pour la plupart irréversibles. « Peu formé aux questions patrimoniales, qu'il voit de manière restrictive et parfois erronée, l'élu est plus enclin à négliger le petit patrimoine de proximité que les sites et monuments prestigieux, porteurs de symboles forts »³⁴⁶.

L'étude conclut que s'il devait y avoir dévolution de compétence ou décentralisation, moins de risques seraient pris en transférant aux collectivités la compétence sur les monuments phares plutôt que sur le patrimoine de moindre rayonnement.

La question de savoir à quelles autorités confier la décision en matière de patrimoine culturel est à nouveau posée. Il s'agit de combiner ce qui est une « affaire d'État » et des aspects de décentralisation (comme l'urbanisme).

Par ailleurs, certaines voix, dont celle du Conseil d'État lors de l'examen du projet de loi n° 4715, se sont exprimées en faveur de l'absence de **distinction entre propriétaires privés et propriétaires publics** lors de la procédure de protection d'éléments du patrimoine culturel.

Pourtant, l'exemplarité de l'État et de ses collectivités pourrait faire pencher la balance en faveur du maintien d'un traitement distinct. Ceci est à comprendre dans le sens où l'État devrait se soumettre plus facilement et plus rapidement aux critères et procédures qu'il impose aux individus. Il apparaît qu'un traitement distinct est seulement justifié s'il impose autant voire plus à l'État ou ses collectivités.

G. COMPÉTENCES ET MISSIONS

Une situation double se présente. Des compétences concurrentes entre certains instituts culturels d'une part, des compétences concurrentes ou aux contours flous entre administrations, services ou instituts relevant de l'État d'autre part.

Par exemple, quant à l'archéologie, le CNRA et le SSMN rivalisent en quelque sorte dans l'exercice de leur compétence archéologique.

Le CNRA a pour vocation de devenir l'opérateur par excellence du patrimoine archéologique. Cela devrait se faire par un détachement progressif du Musée national d'histoire et d'art. Le SSMN doit selon une des missions lui conférées par la loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État « collaborer avec le Musée national d'histoire et d'art au cas où [s]es activités engendreraient des fouilles archéologiques ». *Mutatis mutandis*, il doit donc coopérer avec le CNRA en cas de fouilles archéologiques. Cependant, il convient de se demander où se situe la frontière et

³⁴⁵ *Valoriser le patrimoine de la France, op. cit.*, citant la conclusion d'un travail mené par un chercheur de l'université de Catania en Sicile (Rizzo, 2003).

³⁴⁶ *Ibid.*

s'il y en a une précise. L'exercice de ces compétences ne peut que bénéficier d'une répartition adéquate et précise des missions de chaque organe.

Aussi, la **maîtrise d'ouvrage** est un enjeu dans le paysage du patrimoine culturel grand-ducal. Le SSMN a pour mission d'assurer la maîtrise d'ouvrage des projets d'investissements réalisés directement par l'État dans l'intérêt des objets visés à l'article 17.2 [objets immobiliers et mobiliers ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg] dont il est propriétaire (article 17.3. de la loi du 4 mars 1982 sur le FoCuNa). Il convient de remarquer qu'il n'est pas fait explicitement référence à une protection – classement ou inscription à l'inventaire supplémentaire. Une certaine lecture pourrait favoriser le fait que les « objets immobiliers et mobiliers ayant un intérêt historique, architectural, artistique, scientifique, technique ou industriel pour le patrimoine culturel du Luxembourg » puissent faire l'objet de la maîtrise d'ouvrage du SSMN *ipso facto*, sans nécessairement de mesure de protection

L'administration des Bâtiments publics par sa division de la Gestion du Patrimoine possède la maîtrise d'ouvrage en tant qu'autorité propriétaire sur les bâtiments du domaine de l'État.

L'Administration des Bâtiments publics a manifestement le souci de ne pas laisser revenir au SSMN la maîtrise d'ouvrage de nombreux bâtiments appartenant à l'État.

Ce conflit de compétence pourrait être utilement résolu par un accompagnement des travaux menés dans des bâtiments protégés appartenant à l'État par le SSMN sous forme d'**assistance à maîtrise d'ouvrage** (AMO). Plus simplement, il conviendrait peut-être également de « professionnaliser » la cellule patrimoine de l'Administration des bâtiments publics en fonction des projets concernant des bâtiments protégés.

Il convient également de prendre acte de la confusion régnant dans la détermination des missions qui doivent être exercées respectivement par l'État ou par les communes. La **distribution des compétences** et des responsabilités corrélatives concernant le patrimoine culturel doit être mieux établie entre le niveau national et local.

La méconnaissance des règles et des procédures administratives relatives à la protection et à la conservation du patrimoine augmente les charges de conservation de ces biens dans le chef des propriétaires comme des pouvoirs publics.

Il convient que le ministère de la Culture mette en place une **information permanente** des propriétaires et architectes-auteurs de projets sur les différents aspects légaux et pratiques de la protection du patrimoine culturel. Devrait notamment être prévue la marche à suivre dans le montage des dossiers de restauration et de financement public. Cela pourrait se concrétiser sous la forme de brochures didactiques envoyées systématiquement aux propriétaires de biens classés ou assimilés.

Il s'agirait de disposer d'un **interlocuteur unique** qui aurait la tâche d'aiguiller et d'informer le grand public. Il convient de penser ici à ce qui s'effectue dans d'autres pays : plates-formes jouant le rôle d'intermédiaire, chargées des patrimoines culturels (et non des seuls sites et monuments)³⁴⁷.

La résolution des problèmes de compétences (archéologie, monuments, etc.) pourrait sans doute se faire par l'évolution progressive en un « établissement unique de

³⁴⁷ Ainsi en Suisse, le Centre national d'information pour la conservation des biens culturels (<http://www.nike-kultur.ch>)

référence ». Cela garantirait à tout le moins l'harmonisation des pratiques, la coordination des travaux et des économies d'échelle.

H. POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ET D'AMÉNAGEMENT

Un manque d'intégration de la politique de protection du patrimoine culturel aux politiques de l'État et de ses collectivités.

1. Le développement

Le patrimoine est une source de créativité et de développement local. Il est un élément constitutif de l'attractivité et de la différenciation des territoires.³⁴⁸ Le patrimoine doit être pensé dans son inscription dans un environnement ; il participe à l'attractivité d'un territoire avec les infrastructures éducatives, les autres éléments de l'offre culturelle, la qualité des transports, etc. Les exemples réussis de croissance par le patrimoine sont surtout des exemples de croissance avec le patrimoine, où la pensée et l'investissement patrimoniaux sont au service d'une politique globale qui allie préservation du passé et du patrimoine et créativité, innovation, dynamisme du cadre urbain, etc. Certains travaux ont mis en évidence la relation entre la géographie culturelle des villes et leur géographie économique, la culture apportant un avantage comparatif en terme de qualité de vie et de capacités créatives.³⁴⁹

Le cabinet *Imeum Consulting*³⁵⁰ a mis l'accent dans son étude de l'attractivité culturelle des territoires sur la valorisation du patrimoine et l'organisation d'événements culturels comme facteurs de cohésion sociale et d'identité pour les habitants, à travers l'exemple de la politique culturelle de Nancy.

Toutefois, il est pertinent également de prendre en compte l'impact social que peut avoir le patrimoine culturel.

L'article 65 de la Recommandation 612(1970) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur un projet de loi-cadre relatif à la protection active du patrimoine culturel immobilier en Europe prévoyait déjà que « Pour éviter des mutations de population dans les ensembles réanimés, des indemnités compensatrices de hausses de loyer doivent permettre aux occupants originaires des immeubles réhabilités de faire face à des charges accrues tout en restant dans les lieux ».³⁵¹ En ce qui concerne la loi de 1983, une disposition du projet de loi initial qui allait dans ce sens a été supprimée après avis du Conseil d'État³⁵².

Les opérations de rénovation d'envergure qui mettent en valeur des immeubles débouchent souvent sur l'expulsion des anciens habitants et sur leur remplacement par des locataires plus fortunés, dans la mesure où les travaux de rénovation ont entraîné

³⁴⁸ M. GODET, *Créativité et innovation dans les territoires, Rapport pour le Conseil d'analyse économique*, 2010.

³⁴⁹ A.J. SCOTT, *The Cultural Economy of Cities (Theory, Culture and Society)*, London, Sage Publications, 2000.

³⁵⁰ INEUM, *Rapport pour le forum d'Avignon*, 2009.

³⁵¹ L'article ajoute que « De telles indemnités ne peuvent être que temporaires ; elles sont déterminées en fonction des revenus des intéressés. »

³⁵² La disposition tendait à la protection des locataires des immeubles concernés par des travaux de remise en état portant sur un ensemble d'immeubles. Le Conseil d'État a estimé que la législation en vigueur en matière de bail à loyer et le droit commun étaient suffisants pour garantir les droits des locataires et des occupants. Marc ELVINGER (« Rapport luxembourgeois », *op. cit.*, p. 460 relève que l'affirmation du Conseil d'État était inexacte : « il est en effet admis que la réalisation de travaux de transformation et de rénovation d'une importance telle qu'ils sont incompatibles avec le maintien dans les lieux des locataires, est susceptibles de constituer le "motif grave" qui permet au bailleur de résilier le bail. »

des coûts importants répercutés dans les nouveaux loyers pour rentabiliser l'opération (phénomène urbain d'embourgeoisement ou *gentrification*). La conservation du patrimoine architectural ne doit pas se faire au détriment des groupes sociaux qui en sont les usagers.

Enfin, le patrimoine culturel doit être considéré comme une ressource non renouvelable qui participe pleinement au développement durable.

2. L'aménagement du territoire

Il convient de se réjouir de la mise en œuvre d'une certaine intégration de la protection du patrimoine culturel dans les instruments d'urbanisme. Un mécanisme existe à l'heure actuelle dans l'arsenal législatif et est censé intégrer *ipso facto* les servitudes d'utilité publique telles que celles de protection du patrimoine culturel dans les instruments locaux d'aménagement du territoire (plans d'aménagement général).

Cependant, on peut douter qu'il existe un jour une certaine uniformité dans la structure et les dispositions que les différentes communes mettent en place pour protéger, dans leur PAG, le patrimoine culturel, principalement le patrimoine architectural.

Il convient d'insister sur le fait que la mise en œuvre de secteurs sauvegardés ou zones équivalentes, d'intérêt national, devra être transcrite dans les instruments d'urbanisme en vigueur quels qu'ils soient, tant nationaux que locaux.

Il convient d'envisager la définition systématique de zones de protection autour des monuments et sites classés.³⁵³ L'établissement d'une zone de protection peut rester facultatif. Cependant, il conviendrait que tant la décision de fixation de limites que son absence soit motivées. Il semblerait inadéquat voire en quelque sorte nuisible, dans la situation actuelle, d'imposer dans tous les cas une telle zone et d'en arrêter les limites in abstracto. Les limitations au droit de propriété que comporteraient ces zones peuvent en effet s'avérer inutile en pratique lorsque, principalement en milieu urbain, il est devenu vain de s'attacher à la préservation des abords du bien et lorsque les limites des abords d'un bien varient considérablement d'un bien à l'autre.

Il est difficile de ne pas constater un manque de poids dans la décision en faveur du patrimoine culturel. Ce dernier se révèle être une ressource non renouvelable souvent

³⁵³ Certaines propositions sur les « zones tampon » ont été faites par Marc Schoellen (patrimoine paysager, SSMN) dans le cadre du projet EPC (MNHA-FNR) (Copie d'un courrier concernant le Projet « Espace et Patrimoine Culturel », s.d.) : « Comme les monuments historiques classés ou inscrits à l'inventaire n'engendrent pas automatiquement un périmètre de protection des abords du monument, il faudrait inclure les trois critères suivants dans l'évaluation qualitative d'un site :

- a) critère optique (exemple : les vues d'un parc ou jardin vers "l'extérieur" sont souvent un élément de la composition paysagère) ;
- b) critère acoustique (exemple : monument aux abords immédiats d'une autoroute) ;
- c) critère olfactif (exemple : monument à proximité d'une station d'épuration).

Il suggère également des catégories qui pourraient s'appliquer aux sites remarquables pour leur valeur « immatérielle » :

- a) site à caractère pittoresque (référence à la peinture et à la photographie, par exemple : paysage de la Moselle) ;
- b) site à caractère littéraire (par exemple : Victor Hugo, Goethe, etc.) ;
- c) site à caractère légendaire (par exemple : sources sacrées).

L'auteur de ces propositions s'interrogeait afin de savoir s'il ne serait pas intéressant d'inclure les « lieux de mémoire » (lieux d'un événement, par exemple : bataille), voire appeler tous ces sites lieu de mémoire historique, pittoresque, littéraire ou légendaire.

« sacrifiée » au profit d'autres intérêts, dont un besoin d'assainissement souvent injustifié.

En matière de patrimoine architectural, des démolitions ont souvent été faites et sont toujours programmées pour des projets de développement urbain et de voirie. Elles brisent souvent le tissu urbain traditionnel voire l'habitat villageois.

3. De nouvelles activités économiques

Il faut attirer l'attention sur l'arrivée progressive au Luxembourg des fonds d'investissement en art et d'un port-franc.

Destinées à diversifier les activités présentes sur le territoire, ces nouvelles activités ont attiré, à juste titre, l'attention de certains interlocuteurs. Ceux-ci soulignent les « dommages » prévisibles à court ou moyen terme de l'absence de règles, et également sur le risque de perte du principal capital de Luxembourg : la réputation et l'image de marque. Ces dernières sont régulièrement atteinte quant à la fiscalité sur plan international.

Dans le domaine du marché de l'art et du trafic illicite, des scandales ont déjà eu lieu en relation directe avec des ports-francs. Pas plus tard qu'en avril 2012, la presse faisait état de « Trois sarcophages romains saisis dans les ports-francs de Genève »³⁵⁴, un peu plus tard des « trésors cachés des Ports-Francs de Genève »³⁵⁵. La Suisse a par le passé, et suite à divers scandales de trafic illicite, cherché à faire le ménage dans ses ports-francs. Un article précise que : « en 2003, elle a fait entrer en vigueur une loi pour réglementer le transfert international des biens culturels, se basant sur une convention de l'UNESCO datant de 1970. En 2005, un bureau a été créé pour mettre en œuvre la loi. Les ports-francs sont désormais soumis aux règles qui guident l'ensemble des importations. »³⁵⁶.

Il est donc urgent et impérieux de rendre la situation juridique la plus nette possible.

I. L'ABSENCE DE TRANSPARENCE INSTITUTIONNELLE

La **composition de la CoSiMo** ainsi que les procédure de décision, comme l'absence de tout règlement d'ordre intérieur, ne peuvent qu'accentuer la méfiance du grand public. Quelles sont, par exemple, les logiques qui président aux arbitrages réalisés ?

Des organismes dont la formation est clairement établie ainsi que des procédures de décision sans équivoque sont, nous semble-t-il, des garanties essentielles afin que le citoyen et la société civile adhèrent à la protection du patrimoine culturel.

Dans le cadre de la détermination d'une véritable politique générale du patrimoine culturel, un mécanisme existant – la réunion en conférence des directeurs des instituts culturels (art. 4 loi du 25 juin 2004 portant réorganisation des instituts culturels de l'État) – devrait être rendu obligatoire afin de délibérer du patrimoine culturel et dégager des pistes d'action communes.

³⁵⁴ « Trois sarcophages romains saisis dans les ports francs de Genève », [en ligne], http://www.lepoint.fr/monde/trois-sarcophages-romains-saisis-dans-les-ports-francs-de-geneve-13-04-2012-1451329_24.php (page consultée le 14 août 2013).

³⁵⁵ « Trésors cachés des Ports Francs de Genève », [en ligne], <http://archives.lesechos.fr/archives/2012/LesEchos/21206-039-ECH.htm> (page consultée le 14 août 2013).

³⁵⁶ « Ces antiquités tant convoitées », [en ligne], http://www.swissinfo.ch/fre/culture/Ces_antiquites_tant_convoitees.html?cid=33124780 (page consultée le 14 août 2013).

La **consultation des milieux intéressés** est essentielle. Un nouveau texte de loi et ses instruments annexes ne seront viables que si leur élaboration est conduite avec une sollicitation, une écoute et un suivi des propositions de ces milieux (*monitoring*), et en adoptant une démarche ascendante (*bottom-up*). Aussi, une dynamisation de la coopération avec la société civile est nécessaire.

Nous ne doutons pas de la compétence précieuse des membres de l'instance d'avis actuelle en matière de sites et monuments (CoSiMo).

L'actuelle configuration institutionnelle doit être repensée en fonction de l'évolution de la notion de patrimoine culturel. Il pourrait s'agir d'une instance d'avis élargie, spécialisée par « piliers » du patrimoine culturel, dotée de certaines possibilités d'initiative mais pas hors de tout contrôle.

La **spécialisation** et l'ouverture d'une instance d'avis – à des spécialistes extérieurs, étrangers³⁵⁷ par exemple – pourraient lutter contre une certaine inertie mêlée d'une « omerta du patrimoine ». Le Grand-Duché de Luxembourg, par sa taille réduite est un lieu où « chacun connaît chacun », semble-t-il, où parfois « on sait mais on se tait ». L'émulation pourrait prendre le pas sur un certain silence. Des personnalités extérieures choisies en fonction de leur compétence pourraient permettre d'assurer, à moindre coût, un regard critique et une mise à jour permanente.

J. L'EXEMPLARITÉ ET LA SENSIBILISATION

1. L'exemplarité

L'État ne montre pas systématiquement l'exemple alors qu'il devrait être irréprochable. Des efforts devront être consentis par l'État afin que celui-ci soit bel et bien exemplaire. Cet exemplarité ne peut que susciter un effet d'entraînement bénéfique.

La problématique est que l'État ne protège pas ses propriétés ou, s'il les protège, il les protège de manière contestée ou contestable.

Plusieurs monuments emblématiques seraient susceptibles d'être protégées selon la loi en vigueur, mais ne le sont pas. Le patrimoine est surtout conservé « dans son enveloppe extérieure », en apparence et peut-être trop en « image ». ³⁵⁸

L'État ne peut pas escompter, d'une part, l'acceptation par les propriétaires privés et le grand public de servitudes d'utilité publique auxquelles il ne se soumet pas facilement et rapidement. L'État ne peut pas, d'autre part, prescrire à ces mêmes propriétaires privés de bonnes pratiques, notamment de conservation, protection ou rénovation, qu'il n'applique pas lui-même.

Le constat que la plupart des architectes manquent de formation en matière de patrimoine culturel amène à ce que soient réalisées des études préalables sur les biens classés dans le cadre de leur restauration ou réaffectation et lorsque des interventions d'une certaine importance sont projetées.

Confiantes à des équipes pluridisciplinaires spécialisées, les études préalables comprendraient des recherches archéologiques, des relevés architecturaux précis ainsi que l'évaluation des valeurs historiques et esthétiques des différentes parties des biens et de leur environnement. Cette première phase d'investigation serait suivie de l'examen

³⁵⁷ Ouvrir à la coopération transfrontalière existante (Grande Région).

³⁵⁸ Ainsi, l'image de certains monuments est largement utilisée (par exemple dans des brochures publicitaires, voire dans des signes distinctifs (logotypes, emblèmes, etc.)).

détaillé de l'état de conservation des biens, et de la détermination de codes d'entretien assortis de perspectives de réaffectation ou de mise en valeur.

Il convient donc de systématiser le recours aux études archéologiques et techniques préalables à la restauration, afin de prendre toutes dispositions en connaissance de cause et de garantir des restaurations exemplaires.

2. Le manque de visibilité

Ce qui est protégé doit être visible. La protection – juridique – d'éléments du patrimoine culturel doit être doublée d'un signe distinctif destiné à assurer une certaine identité visuelle.

La « labellisation » permet de révéler au grand public et au passant ce qui est considéré comme élément du patrimoine culturel. Elle aide à donner une consistance certaine à la protection du patrimoine culturel. Elle doit se situer en complémentarité avec d'autres processus de labellisation à l'échelle internationale et européenne (reconnaisances UNESCO³⁵⁹, label « patrimoine européen », etc.). Les labels sont également à prendre comme outils de valorisation. Au risque de répétition, il en va de l'image, de la renommée et plus largement du niveau d'attractivité du pays.

Il convient donc de développer la **valeur immatérielle** du patrimoine architectural en créant un **signe distinctif spécifique** pour les monuments tant publics que privés, en tout cas pour ceux d'entre eux les plus représentatifs du patrimoine architectural.

3. Le manque de sensibilisation

Le manque de sensibilisation de la population était déjà visé dans le dossier d'inscription au patrimoine mondial culturel de l'humanité de la ville de Luxembourg. Le SSMN n'est jamais réellement parvenu à accomplir sa tâche pédagogique.

La sensibilisation se joue sur plusieurs tableaux.

Elle commence par la **lisibilité** des dispositions législatives et réglementaires. Le citoyen doit être à même de comprendre l'enjeu de la protection du patrimoine culturel et ses implications.

La sensibilisation consiste également à valoriser la « **démarche volontaire** », en d'autres termes accorder de l'importance aux initiatives de particuliers ou d'associations (demandes de protection, projet de réhabilitation, pétitions, etc.). Le droit d'initiative doit conséquemment être élargi.³⁶⁰

Le patrimoine culturel ne peut survivre que dans la mesure où il est apprécié par le public et notamment par les nouvelles générations. Dans cette perspective, l'UNESCO et le Conseil de l'Europe soulignent depuis de nombreuses années la nécessité de développer des programmes d'**éducation** et de sensibilisation.

Si l'on peut se réjouir de l'organisation des journées du patrimoine, d'autres initiatives seraient nécessaires afin que les comportements puissent être modifiés en profondeur.

³⁵⁹ Trois reconnaissances UNESCO sont aujourd'hui présentes au Grand-Duché de Luxembourg : Patrimoine mondial culturel (ville de Luxembourg), Patrimoine culturel immatériel (la procession dansante d'Echternach), Mémoire du Monde (exposition « Family of Man », Clervaux).

³⁶⁰ Actuellement, la procédure de classement peut être entreprise sur proposition de la CoSiMo ainsi que sur celle de la commune où le bien est situé.

Elle devrait pouvoir être entamée à l'initiative du ministre compétent ou à la demande de toute personne intéressée qui appuie sa demande d'une pétition remplissant certaines conditions.

Les actions entreprises ne doivent pas rester attachées à certaines couches de la population.

Le renforcement de programmes de sensibilisation et la mise en valeur des restaurations exemplaires (par exemple sous forme de prix) semblent nécessaires voire indispensables.

L'information et la sensibilisation au patrimoine culturel permettraient facilement de réduire le nombre d'idées fausses qui circulent encore à propos des conséquences du classement, de la nature du financement et du rôle de certains acteurs. Il convient donc d'accroître l'information du public sur les futurs aspects légaux et pratiques de la conservation et du financement du patrimoine notamment architectural.

Sur le plan scolaire et pédagogique. Il serait opportun de travailler avec le ministère de l'Éducation pour introduire et enrichir des programmes en histoire de l'art et du patrimoine (opérations conjointes éducation-culture du type « adopter son patrimoine »).

Sur le plan de la valorisation, il faut reconnaître les efforts accomplis afin de valoriser certains sites archéologiques et monuments et en favoriser ainsi l'accès au public. Il convient également de saluer les initiatives réussies en matière de sensibilisation au patrimoine archéologique par exemple, concrétisées sous forme d'exposition au MNHA.

Il serait opportun de s'interroger sur l'exercice de la compétence de valorisation. Où celle-ci serait-elle le mieux pratiquée dans la mesure où le tourisme n'est pas dans les attributions du ministre de la Culture. Il faut aussi rappeler que le ministère du Tourisme désirait relancer le tourisme culturel attractif à l'échelle de la Grande Région.

Au niveau de la valorisation des connaissances, outre un partenariat avec l'Université et le renforcement de la politique de diffusion des résultats, il serait pertinent de susciter la production d'émissions de télévision grand public consacrées au patrimoine culturel, telles qu'elles peuvent être rencontrées au Royaume-Uni, en France ou encore en Belgique, voire envisager une coproduction transfrontalière.

4. Le manque de formation

Il peut être constaté un manque de formation et de sensibilisation des architectes dans le domaine du patrimoine culturel. Cette carence constitue une menace réelle notamment pour le patrimoine architectural. Ce manque se révèle aussi dans le domaine des métiers du bâtiment.

Plusieurs textes internationaux se sont inquiétés et ont tenté de remédier à la disparition inquiétante d'un savoir-faire artisanal qui est nécessité par la restauration du patrimoine ancien. Citons parmi ceux-ci, la Convention de Grenade de 1985 du Conseil de l'Europe.

L'introduction de nouveaux modèles économiques de rentabilisation des investissements et le souci corollaire d'augmentation du confort des biens tout en réduisant les coûts d'intervention ne sont pas étrangers à ce phénomène d'abandon des techniques artisanales éprouvées depuis des siècles.

Il convient dès lors d'encourager les programmes de formation des architectes et des métiers du patrimoine.

K. LA PROPRIÉTÉ ET LES SERVITUDES D'UTILITÉ PUBLIQUE

La propriété privée est plutôt considérée comme absolue et une grande méfiance existe à l'égard des servitudes d'utilité publique, dont fait partie la protection du patrimoine culturel. Cette dernière est encore considérée comme une charge. La crainte la plus répandue, semble-t-il, est celle du « gel » de tout aménagement. Le sentiment de « possession d'un élément du patrimoine culturel », un monument par exemple, n'aboutit pas *ipso facto* à éprouver une certaine fierté du patrimoine.

La protection du patrimoine est d'intérêt général et par là même supérieure aux intérêts privés. Il est étonnant que le principe de protection du patrimoine ne soit pas mis sur le même pied, constitutionnel notamment, que celui de la protection de l'environnement. Cette dernière donne lieu à de nombreuses limitations de la propriété privée qui ont l'air d'être mieux acceptées. Le droit de l'environnement³⁶¹ est apparu comme un terrain fertile pour le développement de mécanismes de protection du patrimoine culturel.

La conjonction des intérêts particuliers ne saurait suffire à protéger le patrimoine culturel. En d'autres termes, l'impulsion protectrice du patrimoine culturel doit provenir de l'État pendant que les initiatives privées de tous ordres sont encouragées.

La loi doit également avoir un objectif de *protection des propriétaires privés face à l'État* qui instaure par le biais du classement, par exemple, ce que d'aucuns appellent la propriété privée d'intérêt public.

Il convient de sortir de mécanismes qui n'assurent pas la sécurité juridique aux propriétaires quels qu'ils soient.

Un promoteur qui achète un bien immobilier libre de toute servitude d'utilité publique, qui obtient une autorisation – communale – de transformation ou de démolition, voit d'un mauvais œil que ce bien soit classé ou inscrit, qui plus est par exemple en cours de chantier. Les instruments de connaissance doivent permettre de faire connaître la chance – la malchance diront certains – qu'un immeuble soit protégé ou susceptible de protection.

L'inscription à l'inventaire supplémentaire – appellation légèrement surannée et d'ailleurs abandonnée partiellement en France – apparaît trop souvent comme un « provisoire qui dure ». Tout propriétaire se sent légitimement en droit que ce provisoire ne soit pas éternel. Le mécanisme apparaît plus comme un « purgatoire » avant le « paradis » représenté par le classement. Il serait sans doute souhaitable que ce mécanisme devienne protecteur d'un « intérêt culturel » à l'importance secondaire (intérêt suffisant, 2^e degré d'un double degré de protection).

1. Lutter contre les « vides juridiques » et les « situations de fait »

Il est essentiel de prendre conscience que les situations qui s'installent dans l'aménagement urbain voire plus largement dans les mentalités – ce qui est permis ce qui ne l'est pas – sont difficilement « récupérables ». Elles doivent hélas souvent

³⁶¹ Le terme patrimoine est multiple en droit de l'environnement : biologique, naturel, rural, culturel et paysager ou encore architectural et urbain. Aujourd'hui, par exemple le territoire français dans son ensemble « est le patrimoine commun de la Nation » (article L110 du Code de l'urbanisme (loi du 7 janvier 1983 codifiée)), patrimoine, dont « les espaces, ressources et milieux naturels, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent » (article L110-1 du Code de l'environnement) font partie.

s'analyser comme des droits acquis sur lesquels l'autorité ne peut revenir que difficilement et qui ne peuvent donc être supprimés.

Laisser s'installer des situations problématiques essentiellement à cause de blocages ou de tergiversations politiques compromet la bonne préservation du patrimoine. Par exemple, il ne s'agit plus de protéger quelques monuments isolés mais bien de protéger leur périmètre, afin de leur épargner une certaine dysharmonie apportée par les choix des particuliers ou par des décisions à court terme de certaines autorités.

L'élimination d'une mauvaise intégration de certains éléments s'avère souvent impopulaire.

Il convient donc par l'intégration du patrimoine culturel, la plus poussée possible, dans les instruments d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de rétablir à long terme les équilibres perdus par le passé. Il ne s'agit pas de rétablir directement une unité, mais de pallier progressivement la perte d'harmonie en limitant les choix malencontreux tant des particuliers que des autorités locales ou étatiques.

2. Garantir l'accessibilité

Malgré la propriété, le principe d'accessibilité mériterait d'être développé. La communication aux générations futures implique une certaine garantie d'accessibilité au patrimoine culturel.

Aucune disposition de la loi ne met à charge du propriétaire d'un bien immobilier ou mobilier classé l'obligation de rendre celui-ci accessible au public.

Ainsi, lorsque des parties invisibles de l'espace public d'un monument ou son intérieur sont restaurées grâce à une subvention de l'État, une contrepartie d'ouverture au public semble nécessaire. Un lien entre l'argent public et l'ouverture à ce même public devrait donc être réalisé afin de garantir une « réappropriation du patrimoine ».

L. LE FINANCEMENT

Il n'apparaît pas y avoir au Grand-Duché de Luxembourg de grand problème de financement public eu égard aux dotations budgétaires consacrées notamment à la protection des sites et des monuments.

Toutefois, la vision classique du patrimoine culturel rejaillit sur le financement. Un fonds spécial pour le financement de fouilles archéologiques avait été institué par l'article 18 de la loi du 29 décembre 1970 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 1971 mais a été supprimé et ses avoirs ordonnancés au profit du Fonds culturel national (art. 18 de la loi 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)

D'autre part, il est étonnant de constater que le Fonds pour les monuments historiques reprend dans son programme détaillé des dépenses, la rubrique « sites archéologiques ». Nous ignorons cependant ce qu'elle recouvre précisément. Cependant, il ne fait aucun doute qu'aucun mécanisme de financement de l'archéologie de prévention, notamment, n'a été mis en place officiellement.

Les subventions directes doivent faire partie de la « panoplie » de moyens de financement qui assurent le rétablissement d'un certain équilibre en quelque sorte déplacé par la servitude posée et la charge de protection qui en découle.

Il importe, si l'on distingue différentes catégories de biens, que celles-ci fassent l'objet d'un traitement différencié au niveau du financement.

Le financement étatique provient quasi exclusivement de subventions directes. Or, la pratique montre que dans le domaine de la conservation des monuments historiques, les exonérations fiscales déductibles des revenus (allègement du coût de la construction et d'entretien) sont les plus importantes et celles qui sont le plus souvent sollicitées.

D'une manière générale, l'encouragement direct et l'encouragement indirect sont complémentaires et dépendent du groupe social concerné. Les aides financières comme les possibilités d'exonération fiscale sont d'une importance capitale pour les services de conservation des monuments historiques et de protection du patrimoine.

Les spécialistes de l'administration des finances, de la gestion financière et de la conservation des monuments historiques soulignent notamment que les exonérations fiscales de l'impôt sur le revenu sont considérées comme les meilleurs moyens d'inciter les propriétaires à conserver leurs bâtiments historiques.

Les mécanismes et dispositifs de financement doivent donc être évalués, et le cas échéant, réexaminés. Ils pourront alors servir de support aux politiques de protection en leur offrant l'appui opérationnel indissociable.

Il conviendrait en tout cas de mieux faire connaître l'action du FoCuNa auprès du public en matière de financement du patrimoine culturel et de développer le mécénat par des campagnes d'information ciblées.

M. CONCLUSION

Une partie du public amalgame patrimoine culturel et monument historique. Or, les monuments historiques n'en sont qu'une partie. Le fait que le monument historique est sans doute la trace la plus fréquente et la plus visible pour le public est à l'origine de la confusion.

D'aucuns affirment que la protection du patrimoine culturel n'a pas été, pendant très longtemps, un sujet de préoccupation ni pour le public en majorité, ni pour les instances politiques.³⁶² Pourtant, malgré la taille réduite du territoire ainsi que l'histoire et les conditions de vie modestes dans un passé récent, « nombre de vestiges du passé, lointain ou récent » sont dignes d'intérêt et donc de protection.³⁶³

Les instruments juridiques ne sont qu'une partie de la politique concernant le patrimoine culturel. Le patrimoine pour être protégé dépend – et cela est légitime dans une certaine mesure – de l'opportunité politique.

La législation patrimoniale n'est pas une fin en soi et ne constitue en réalité que la traduction juridique de la sensibilité d'une époque face à l'évolution de son cadre de vie.

³⁶² Nico EDON, « La protection des sites et monuments en droit luxembourgeois », in *La protection juridique des biens de la Culture, actes du colloque de la Section luxembourgeoise de l'Institut International de Droit d'Expression et d'Inspiration Française (IDEF) à Mondorf-les-Bains et Betzdorf (octobre 1995)*, Luxembourg, Institut International de Droit d'Expression et d'Inspiration Française, 1997, p. 13.

³⁶³ Nico EDON, *Ibid.*

Plusieurs associations ou « faiseurs d'opinion » se sont emparés du dernier projet de loi n° 4715 afin de faire part de leurs observations³⁶⁴. Cependant, il aurait sans doute mieux fallu organiser une consultation préalable des milieux intéressés.

Si l'on peut se réjouir de l'avancée en matière d'intégration du patrimoine dans l'aménagement du territoire, il est de la plus haute importance d'avoir des résultats cohérents.

La législation luxembourgeoise relative à la protection, à la conservation et au financement du patrimoine culturel n'est ni actualisée, ni novatrice.

La législation a stagné, faute de s'être inspirée de l'actuelle philosophie de la conservation contenue dans les textes internationaux de référence tels que la convention de Grenade (1985) ou la convention de La Valette (1992).

³⁶⁴ Voyez notamment : MOUVEMENT ÉCOLOGIQUE, *Kulturelle Identität braucht Demokratie. Die Problematik des Denkmalschutzes in Luxemburg. Ein Dossier des Mouvement Ecologique*, Luxembourg, s.d.

1. LA NOTION DE PATRIMOINE

Le patrimoine se définit comme un ensemble (universalité) de biens appartenant à un sujet de droit, qui les utilise dans un but donné qui peut être soit leur exploitation, soit leur transmission à son successeur, soit cumulativement les deux.

Les acceptions du terme patrimoine sont diverses tant dans la langue commune que dans le vocabulaire juridique.³⁶⁵

Le mot latin « *patrimonium* » concerne les biens de famille qui viennent du père, des ascendants, qui doivent être gérés dans l'intérêt familial pour être à leur tour transmis aux générations suivantes.

La langue courante a retenu le sens économique, compris au sens de l'ensemble des avoirs d'une personne qui lui permettent de vivre, ce qui se rapporte à son capital et à tout ce qui est susceptible de produire des revenus. Il s'agit de l'actif des biens détenus, lequel est censé être valorisé par de multiples opérations de gestion.

Dans le vocabulaire juridique, une distinction est réalisée entre la notion issue du droit privé et celle issue du droit public.

Au sens du droit privé, la notion de patrimoine désigne l'ensemble des biens et droits dont jouit une personne physique ou morale (l'actif) ainsi que les obligations qu'elle supporte (le passif).

Au sens du droit public, la notion de patrimoine doit être comprise comme l'ensemble des biens mobiliers ou immobiliers, dont la propriété peut être publique ou privée et qui bénéficie d'une protection en vertu de l'intérêt culturel qu'ils renferment.

Dès son origine, le terme possède un sens juridique précis. Ainsi à Rome où il représente l'ensemble des biens de la couronne, qui se transmettent d'empereur à empereur et dont la conservation est assurée par un procureur spécial. Le patrimoine de Saint-Pierre se situe dans la même veine. Il s'agit de l'ensemble des biens-fonds affectés à chaque église pour qu'elle puisse remplir sa mission. Ce patrimoine est inaliénable, indépendant de celui des clercs et est obligatoirement transmis de génération en génération. Progressivement, le concept d'héritage collectif va se laïciser.

L'idée que certains objets du passé doivent être préservés pour être transmis aux générations futures apparaît aux environs du 18^e siècle en Europe occidentale.

Des législations se mettent peu à peu en place afin de sélectionner des meubles ou des immeubles, les protéger, les conserver et les léguer aux générations futures.

Le sens commun de patrimoine culturel se fixe progressivement dans le sens d'ensemble de valeurs dont il faut assurer la transmission aux générations futures.

Ces valeurs sont portées tant par des choses tangibles – notamment lieux ou objets –, que par des éléments intangibles – coutumes, savoir-faire, langue par exemple.

Ce n'est que progressivement que le patrimoine a pris sur le plan juridique la dimension « immatérielle » : les biens immatériels sont à transmettre au même titre que les témoignages physiques du passé.

³⁶⁵ Pierre-Laurent FRIER, « Patrimoine », in Denis ALLAND, Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Lamy, 2003, p. 1132.

L'idée de patrimoine naturel apparaît également clairement dans les différents instruments de protection de la nature. Ces instruments suivent la même logique de sélection, conservation, transmission.

2. LA NOTION DE PATRIMOINE CULTUREL

A. DÉFINITION ET NOTION EN DROIT INTERNATIONAL ET ÉTRANGER

1. Droit international

Avant d'aborder la notion de patrimoine culturel présente dans le droit de différents États étrangers, il convient de se pencher sur son acception en droit international.

En droit international, le patrimoine culturel peut être considéré comme l'« ensemble des traces des activités humaines, tant matérielles qu'immatérielles, constitutives de l'identité et de la mémoire collective des peuples dont la sauvegarde et la protection doivent être assurées ».³⁶⁶

Plusieurs conventions définissent ou circonscrivent la notion de patrimoine culturel, notamment :

- la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites, des biens culturels, (Unesco, Paris, 14 novembre 1970)³⁶⁷
- la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, (Unesco, Paris, 16 novembre 1972)³⁶⁸
- la Recommandation concernant la protection, sur le plan national, du patrimoine culturel et naturel (Unesco, Paris, 16 novembre 1972)³⁶⁹

³⁶⁶ « Patrimoine culturel. Droit international », in CENTRE D'ÉTUDES SUR LA COOPÉRATION JURIDIQUE INTERNATIONALE (Marie CORNU, Jérôme FROMAGEAU, Catherine WALLAERT (coord.)), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel*, Paris, CNRS Éditions, 2012, p. 736-739.

³⁶⁷ Art. 4 : « Les États parties à la présente Convention reconnaissent qu'aux fins de ladite convention, les biens culturels appartenant aux catégories ci-après font partie du patrimoine culturel de chaque État :

- biens culturels nés du génie individuel ou collectif de ressortissants de l'État considéré et biens culturels importants pour l'État considéré, créés sur le territoire de cet État par des ressortissants étrangers ou par des apatrides résidant sur ce territoire ;
- biens culturels trouvés sur le territoire national ;
- biens culturels acquis par des missions archéologiques, ethnologiques ou de sciences naturelles, avec le consentement des autorités compétentes du pays d'origine de ces biens ;
- biens culturels ayant fait l'objet d'échanges librement consentis ;
- biens culturels reçus à titre gratuit ou achetés légalement avec le consentement des autorités compétentes du pays d'origine de ces biens. »

³⁶⁸ Art. 1 : « Aux fins de la présente Convention sont considérés comme « patrimoine culturel

- les monuments : œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science,
- les ensembles : groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science,
- les sites : œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que les zones y compris les sites archéologiques qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique. »

³⁶⁹ « I. Définitions du patrimoine culturel et naturel

1. Aux fins de la présente Recommandation sont considérés comme « patrimoine culturel » :

- les monuments : œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, y compris les grottes et les inscriptions, ainsi que les éléments, groupes d'éléments ou structures de valeur spéciale du point de vue archéologique, historique, artistique ou scientifique,
- les ensembles : groupes de constructions isolées ou réunies qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur spéciale du point de vue de l'histoire, de l'art, ou de la science,
- les sites : zones topographiques, œuvres conjuguées de l'homme et de la nature qui ont une valeur spéciale en raison de leur beauté ou de leur intérêt du point de vue archéologique, historique, ethnologique ou anthropologique. »

- le Code de déontologie des professionnels des musées (ICOM, Buenos Aires, Argentine, 4 novembre 1986, modifié par la 20^e Assemblée générale réunie à Barcelone, Espagne, 6 juillet 2001)³⁷⁰

Il est impossible de ne pas constater la prospérité et le retentissement de la notion de patrimoine en l'espace de moins d'un siècle. Sa portée ne cesse de s'étendre à des sujets fort différents.

C'est une double approche qui caractérise le patrimoine culturel parce que la spécificité des notions de patrimoine et de culture doit être prise en compte.

Le mot « culturel » a deux acceptions. Dans une acception étroite de la culture, il peut faire référence aux seules créations de l'esprit humain en matière intellectuelle et artistique. Dans un autre sens, il se rapporte aux œuvres humaines dans leur diversité : patrimoine archéologique, patrimoine architectural.

En 1970, lors de la rédaction de la Convention de l'UNESCO, la définition de l'aspect culturel fut source de polémique. Si à l'origine, seuls les œuvres d'art et les édifices remarquables ont été pris en compte, désormais la protection du patrimoine dépasse très largement cet aspect, même s'il reste fondamental, et s'intéresse à l'ensemble des activités humaines dans une perspective historique et ethnologique.

De plus, soulignons que la Convention de 1972 marque le passage de l'expression « bien culturel » (Convention de La Haye de 1954 et Convention de Paris de 1970) à celle de « patrimoine culturel ». Élargissant ainsi la notion de culture, jusqu'à représenter l'ensemble des manifestations intellectuelles du phénomène humain : l'intangible, le patrimoine immatériel.

La conception extensive du patrimoine conduit à la prise en compte de la totalité de l'activité humaine. Tout bien patrimonial ne relève pas pour autant du droit du patrimoine culturel ; le patrimoine est le fruit d'une sélection, d'une décision. Le patrimoine culturel apparaît comme un bien commun à une population, à une nation et, dans de nombreux cas, à toute l'humanité.

Les biens du patrimoine culturel se distinguent du patrimoine naturel. Le patrimoine culturel concerne les diverses productions humaines, le patrimoine naturel est le résultat des forces naturelles, sans intervention de l'homme.

Le document contenant la « stratégie à moyen terme » de l'UNESCO pour 2008-2013 (34 C/4) préconise de « protéger et valoriser le patrimoine culturel de manière durable » (objectif stratégique de programme n° 11).

Ce document fait également état qu'aujourd'hui, « le domaine du patrimoine est perçu dans sa diversité – naturel et culturel ; monumental et mobilier ; matériel et immatériel – et semble traité dans des instruments destinés à le protéger dans sa totalité, la nécessité s'impose de développer une approche coordonnée du patrimoine dans toutes

³⁷⁰ Le glossaire de ce code indique à propos du terme « patrimoine culturel » : « Tout concept ou objet, naturel ou artificiel, jugé présenter une valeur esthétique, historique, scientifique ou spirituelle » (p. 14).

ses diverses formes et dans sa triple fonction – comme fondement de l'identité et vecteur de développement et comme outil de réconciliation.³⁷¹

Il recommande

- d'intégrer la préservation du patrimoine culturel et ses effets sur le développement, la cohésion sociale et la paix dans les politiques locales et nationales ;
- de réviser des politiques et activités nationales de conservation afin de tenir compte de tendances mondiales telles que le changement climatique, l'urbanisation et les migrations ;
- de reconnaître, par les décideurs, le rôle des musées dans le cadre des programmes d'éducation formelle et non formelle.

Dans son récent projet de Stratégie à moyen terme (2014-2021), l'UNESCO donne dans la section consacrée à l'objectif stratégique 7 « protéger, promouvoir et transmettre le patrimoine », une définition du patrimoine. Ce dernier, « considéré dans son intégralité – naturel et culturel, matériel et immatériel, mobilier et immobilier , ainsi que documentaire – constitue un ensemble de biens hérités du passé que nous souhaitons transmettre aux générations futures en raison de sa valeur sociale et de la façon dont il incarne l'identité et l'appartenance. Il peut servir à promouvoir la stabilité sociale, l'édification de la paix, le relèvement après une situation de crise ainsi que les stratégies de développement. »

Le même objectif insiste également sur le lien inextricable entre le patrimoine et les défis auxquels l'humanité est confrontée notamment le changement climatique, la perte de biodiversité, l'urbanisation, la marginalisation sociale et les inégalités économiques ; le patrimoine est un élément indispensable de promotion du développement sociétal, environnemental et économique durable.

2. Droit étranger

a) Droit français

L'article L. 1 du code du patrimoine prévoit que « le patrimoine s'entend, au sens du présent code, de l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique. »

Il est en outre défini par la doctrine comme l'ensemble des biens publics ou privés, immobiliers ou mobiliers dont la conservation aux fins de transmission présente un intérêt public du point de vue de l'art, de l'histoire, de l'archéologie, des sciences et des techniques.³⁷²

³⁷¹ ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO), *Stratégie à moyen terme pour 2008-2013*, Paris, UNESCO, 2008, réf. 34 C/4, p. 31 ; Voyez également (cf. *infra*) : ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO), *Projet de Stratégie à moyen terme pour 2014-2021*, Paris, UNESCO, 2013, réf. 37 C/4.

³⁷² CENTRE D'ÉTUDES SUR LA COOPÉRATION JURIDIQUE INTERNATIONALE (CECOJI : Marie CORNU, Jérôme FROMAGEAU, Catherine WALLAERT (coord.)), *Dictionnaire comparé du droit du patrimoine culturel*, Paris, CNRS Éditions, 2012, p. 731.

L'introduction de la notion juridique de patrimoine en droit français est récente et n'a eu lieu que lors de la codification des textes concernant le patrimoine (ordonnance de février 2004).

La référence au caractère mobilier et immobilier des biens semble exclure le patrimoine immatériel alors même que la France a ratifié la convention de 2003 (patrimoine culturel immatériel) ; ne sont donc visés que les témoignages matériels, objets, œuvres d'art, monuments, paysages.

La doctrine a visé l'apparent manque d'utilité de cette définition (portée restreinte) dans la mesure où aucun régime particulier n'est assorti à la notion. La suite du code du patrimoine entreprend en effet d'éclaircir des notions plus spécifiques comme les archives, les monuments historiques, les sites, les paysages, le patrimoine archéologique, les biens culturels, les trésors nationaux, etc.

Cependant la même doctrine nuance cela car la notion, premièrement, est bien distinguée de la sorte de celle du droit civil et deuxièmement le critère à contenu variable d'art et d'histoire est mis au cœur de la définition.

Cette dernière notion à contenu variable – l'intérêt d'art et d'histoire – a évolué au fil du temps. Elle est passée d'une attention concentrée sur les édifices remarquables, exceptionnels, les chefs-d'œuvre des beaux-arts, les lieux et objets témoins de la grande histoire, celle des hommes illustres à une ouverture plus grande, vers les années 1970, à d'autres formes de patrimoine (patrimoine dit ethnologique, sites industriels, moyens de transport, patrimoine scientifique et technique, etc.).

La constante de ces éléments est de tirer de leur fonction de témoin leur valeur patrimoniale dans la mesure où ils ont perdu leur valeur d'usage.

Plusieurs constats s'imposent. Premièrement, il existe une gradation, parfois floue, dans l'appréciation de l'importance des biens culturels, le but étant de signaler les différentes exigences.

La notion de patrimoine national existe également (art. L-111-1 code du patrimoine) et fait appel à une sélectivité plus grande. Il s'agit alors des éléments les plus importants du patrimoine culturel, qui sont alors qualifiés de trésors nationaux.

En France, rien n'empêche que les œuvres qui sont d'origine étrangère, sans lien particulier avec ce pays, intègrent les collections nationales.³⁷³ La jurisprudence de la CEDH a consacré le principe dans l'arrêt *Beyeler c. Italie*.³⁷⁴

b) Droit allemand (*kulturelles Erbe (Kulturerbe), (deutscher Kulturbesitz)*)

Étant donné que les *Länder* ont la compétence légale en matière de culture, le patrimoine culturel n'est pas défini au niveau fédéral. La plupart des constitutions des *Länder* protègent le patrimoine culturel.³⁷⁵

³⁷³ Voyez à propos d'un tableau de Van Gogh : CE, 31 juillet 1992, arrêt *Walter, D.*, 1994, 14, note D. Thomas ; à propos d'un vase Ming : CE, 7 octobre 1987, arrêt *Genty, D.*, 1988, p. 269, note J. Laveisière.

³⁷⁴ Arrêt *Beyeler*, 178, 5.1.200, *Beyeler c. Italy (GC)*, n° 33202/96, CEDH/ECHR 2000-1.

³⁷⁵ *Verfassung des Saarlandes (SVerf)*, art. 34 : « Kulturelles Schaffen genießt die Förderung des Staates. Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staates. (...) ».

Verfassung für Rheinland-Pfalz, art. 40 [Förderung von Kunst und Kultur] : « (3) Der Staat nimmt die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft in seine Obhut und Pflege.

Une définition du patrimoine culturel a été proposée par l'association des conservateurs de la République fédérale (*Vereinigung der Landesdenkmalpfleger der Bundesrepublik Deutschland*).³⁷⁶ Elle l'entend comme « tout ce que les hommes ont créé et dont ils ont empreint leur environnement. Ces activités se manifestent immédiatement dans les monuments historiques. [...] Les témoignages du passé, les traces dans le paysage, dans les lotissements et sur les bâtiments doivent être conservés pour que le patrimoine culturel dans son originalité et comme témoignage authentique puisse être transmis aux générations suivantes ».

En l'absence de définition légale, la doctrine définit le patrimoine culturel comme « l'ensemble des biens meubles ou immeubles, matériels ou immatériels, revêtant une valeur propre pour une communauté donnée. »³⁷⁷

c) Droit suisse

Conformément à l'article 78 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (RS 101), la protection du patrimoine culturel est une compétence qui relève des cantons.³⁷⁸

Le deuxième alinéa du même article, les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine doivent être pris en considération dans l'accomplissement des tâches de la Confédération. Cette dernière « ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels ; elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige ».

Les efforts déployés afin de protéger la nature et le patrimoine et acquérir ou sauvegarder, par voie de contrat ou d'expropriation, les objets présentant un intérêt national, peuvent être soutenus par la Confédération (art. 78, al. 3)

L'article 2 al. 2 de la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels du 20 juin 2003 (LTBC ; RS 444.1) entend « par *patrimoine culturel* (...) les biens culturels qui font partie de l'une des catégories prévues à l'art. 4 de la convention de l'UNESCO de 1970. »

Selon le Message relatif à la Convention de l'UNESCO de 1970 et à la LTBC du 21 novembre 2001 (FF 2002 505), l'article 4 indique quand un bien culturel fait partie du « patrimoine culturel » d'un État. Il s'agit de remplir une des cinq conditions énoncées à l'art. 4, conditions qui ne se réfèrent pas aux rapports de propriété, mais à la nationalité ou au domicile de l'artiste (art. 4, let. *a*: « créé sur le territoire de cet État »), au lieu d'une découverte (art. 4, let. *b*: « trouvé sur le territoire national ») ou au fait que le transfert de propriété ou l'exportation hors de l'État d'origine ont été effectués en conformité avec le droit (art. 4, let. *c* à *e*).

La notion de patrimoine culturel est utilisée dans les dispositions

- sur le contrôle des importations et des exportations (art. 3 « inventaire fédéral », 7 « accords », 8 « mesures temporaires » LTBC) ;
- sur les aides financières (art. 14 LTBC) ;

³⁷⁶ Déclaration intitulée « monuments historiques et patrimoine culturel dans les régions rurales » (Denkmäler und kulturelles Erbe im ländlichen Raum), Arbeitsblatt 2 (Stellungnahme der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland, im Frühjahr 1988 erarbeitet von der Arbeitsgruppe Städtebauliche Denkmalpflege).

³⁷⁷ CECOJI, *op. cit.*, p. 726.

³⁷⁸ Art. 78 Protection de la nature et du patrimoine : « 1 La protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons. (...) »

- sur les règles d'acquisition concernant les institutions fédérales (art. 15 « Transfert à des institutions de la Confédération » LTBC)
- sur la distinction des biens pouvant être inscrits à l'inventaire fédéral (art. 3 LTBC) : « les biens culturels qui sont la propriété de la Confédération et revêtent une importance significative pour le patrimoine culturel sont inscrits dans un inventaire fédéral » et peuvent être protégés par les règles de l'article 3 al. 2 LTBC.

D'autres textes fédéraux font référence à l'expression mais ne la définissent pas toujours par exemple :

- dans la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (Loi sur l'encouragement de la culture, LEC) du 11 décembre 2009 (RS 442.1) ;
- dans l'Ordonnance sur la protection de la nature et du paysage (OPN) du 16 janvier 1991 (RS 451.1) ;
- dans l'Ordonnance du Département Fédéral de l'Intérieur instituant un régime d'encouragement des musées, des collections et des réseaux de tiers en vue de la sauvegarde du patrimoine culturel pour les années 2012 à 2015 du 29 novembre 2011 (RS 442.121)

Peu de législations cantonales définissent la notion de patrimoine.

Ainsi, le canton de Berne semble le seul qui dans sa loi du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine (LPat ; RS BE 426.21) définit la notion :

Le premier alinéa considère que « le patrimoine est constitué de biens isolés ou formant un ensemble qui doivent être protégés ou conservés en raison de leur valeur particulière, qu'elle soit culturelle, historique ou esthétique. » (1).

Le deuxième alinéa donne une série d'exemples de « biens du patrimoine immobilier » : les monuments historiques, les sites archéologiques ou historiques, les lieux de découvertes archéologiques et les ruines au sens de la législation sur les constructions (2).

Le troisième alinéa, quant à lui, considère comme « biens du patrimoine mobilier », les biens culturels tels que les objets d'art et les objets d'usage courant, les supports d'inscriptions, d'images ou d'autres données, les sources historiques et les découvertes archéologiques (3).

La doctrine emploie la définition principale suivante : « biens meubles ou immeubles, objets matériels ou immatériels, revêtant une valeur particulière, qu'elle soit artistique, scientifique ou historique, aux yeux d'une communauté ou d'un État, qui doivent être conservés et protégés en vue d'être transmis aux générations futures. »³⁷⁹

d) Droit belge

1) Région wallonne

Par patrimoine, le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie entend « l'ensemble des biens immobiliers dont la protection se justifie en raison de leur intérêt historique, archéologique, scientifique, artistique, social, technique ou paysager. »

³⁷⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 735.

2) Région de Bruxelles-Capitale

Le droit de la Région Bruxelles-Capitale ne définit pas la notion de « patrimoine » mais celle moins extensive de « patrimoine immobilier », matière pour laquelle elle est compétente. L'article 206 du Code bruxellois de l'Aménagement du territoire (CoBAT) entend le « patrimoine immobilier » comme « l'ensemble des biens immeubles qui présentent un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique, à savoir :

- a) au titre de monument : toute réalisation particulièrement remarquable, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de cette réalisation ;
- b) au titre d'ensemble : tout groupe de biens immobiliers, formant un ensemble urbain ou rural suffisamment cohérent pour faire l'objet d'une délimitation topographique et remarquable par son homogénéité ou par son intégration dans le paysage ;
- c) au titre de site : toute œuvre de la nature ou de l'homme ou toute œuvre combinée de l'homme et de la nature constituant un espace non ou partiellement construit et qui présente une cohérence spatiale ;
- d) au titre de site archéologique : tout terrain, formation géologique, bâtiment, ensemble ou site qui comprend ou est susceptible de comprendre des biens archéologiques.

3) Région flamande

Le Décret flamand du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux, s'il utilisait la notion de patrimoine et de patrimoine immobilier, de patrimoine architectural ou de patrimoine naviguant, ne définissait pas la notion plus large de patrimoine culturel. Le décret flamand du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier (publié au Moniteur belge du 17 octobre 2013) qui le remplace définit à son article 2.1, 38° la notion de patrimoine immobilier. Il s'agit de « l'ensemble des sites archéologiques, monuments, paysages historico-culturels et sites urbains et ruraux », tandis que les « éléments du patrimoine » consistent en « les composants structurels et visuels qui déterminent la spécificité du patrimoine immobilier et qui constituent les valeurs à la base d'une protection » (art. 2.1, 22° du décret du 12 juillet 2013).

C'est au sein du décret du 6 juillet 2012 relatif à la politique flamande en matière de patrimoine culturel (publié au Moniteur belge du 3 septembre 2012) que la notion de « patrimoine culturel » est définie comme suit : « patrimoine mobilier et immatériel qui, en tant que supports de signification du passé, acquiert des références communes dans un cadre de référence culturelle » (art. 3, 1°). Elle ne recouvre donc en réalité que les patrimoines mobilier et immatériel.

e) Droit lituanien

Le patrimoine culturel est défini par la loi du 22 décembre 1994 sur la protection du patrimoine culturel immobilier comme la propriété culturelle héritée, reprise, créée et transmise de génération en génération et importante d'un point de vue ethnique, historique, esthétique ou scientifique (art. 2, 13°).

f) Droit québécois

La loi sur le patrimoine culturel circonscrit la notion comme suit : « Le patrimoine culturel est constitué de personnages historiques décédés, de lieux et d'événements

historiques, de documents, d'immeubles, d'objets et de sites patrimoniaux, de paysages culturels patrimoniaux et de patrimoine immatériel » (art. 1, al. 3, Chapitre I^{er} « Objets, définitions et application »).

B. DÉVELOPPEMENT DURABLE ET ÉCONOMIE DU PATRIMOINE CULTUREL

Parmi les principes à prendre en considération se trouve le développement durable (1). Il semble opportun de l'analyser en rapport avec ce qui est appelé l'économie du patrimoine culturel (2) afin de pouvoir éventuellement dégager certaines interactions.

1. Le développement durable

Le patrimoine culturel est une ressource non renouvelable qui participe pleinement au développement durable.

La notion de développement durable a pris corps en droit international. Traduction de l'anglais *sustainable development*³⁸⁰, elle a été popularisée par le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, créée en 1983 par l'Organisation des Nations Unies. À l'époque, la notion a pour but de répondre aux deux grands déséquilibres planétaires : une répartition très inégale de la richesse et une dégradation dangereuse de la biosphère qui compromet le développement et peut-être l'existence même des générations futures.

C'est donc dans le principe de l'« équité intergénérationnelle » que l'origine du concept doit être recherchée. Celle-ci impose de prendre en compte les intérêts des générations présentes et futures.

Le concept défini par les rédacteurs du rapport Brundtland (*Notre Avenir à tous*, 1987), comme étant « le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures de répondre aux leurs. », est censé concilier les dimensions économique, sociale et écologique des sociétés humaines.

La doctrine le définit également comme le « mode de développement qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre les capacités des générations futures à faire face à leurs propres besoins. »

Conséquemment, il est proposé de préserver les possibilités de développement des générations futures en mettant en place un développement économe des ressources actuelles. Dans une compréhension large, le développement durable ne se limite en effet pas à la protection de l'environnement ; c'est une nouvelle méthode pour penser un *développement intégré* tenant compte de la vie économique, des besoins sociaux et des exigences environnementales.

La démarche du développement durable s'inscrit dans le long terme puisqu'il s'agit de penser à l'impact du développement induit aujourd'hui pour le monde de demain ; l'objectif du développement durable étant d'avoir un *impact négatif le plus minime possible*.

Cela peut être reformulé en termes de changements « acceptables ». La perspective du long terme et la référence aux générations futures a pu laisser certains juristes (et d'autres) perplexes : *comment faire valoir les droits des générations futures, quels seront*

³⁸⁰ Il s'agit effectivement d'imaginer un développement qui soit « supportable » pour la société et qui ne porte pas atteinte à des ressources irremplaçables ou non-renouvelables. C'est dans ce sens que la version anglaise du développement durable se dit *sustainable development*, traduit quelquefois en français par *développement soutenable*.

leurs besoins, leurs valeurs patrimoniales ? Le développement durable repose en partie sur ce que les générations présentes considèrent comme le patrimoine, naturel ou culturel universel.

Or, l'importance du concept de « générations futures » est également inhérente à la notion de patrimoine. Les sociétés contemporaines font appel à la notion de patrimoine pour qualifier des objets matériels ou immatériels aussi divers que le vin, les monuments historiques, les langues, les traditions folkloriques. Elles indiquent et révèlent ainsi leur identité et montrent par là même la nécessité d'un « ancrage dans le temps et dans l'espace » de ces sociétés³⁸¹.

Les inventaires auront par ailleurs un impact sur les politiques agricoles et le tourisme responsable, assurant par là un revenu aux peuples autochtones.

Le développement durable est souvent visé dans son acception de méthode. Au sens spécifique de « méthode de gouvernance », il prône une meilleure implication des citoyens à travers une concertation et une participation élargie.

Le concept de développement durable représente une référence incontournable dans la plupart des instruments juridiques internationaux relatifs à la protection de l'environnement.

Il est d'abord un « concept à vocation stratégique » puis devient la base de toute réflexion, d'abord lors du Sommet de la Terre³⁸² où il est consacré dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement du 13 juin 1992.

Dans le prolongement du Sommet de la Terre, les Nations unies ont créé la Commission pour le développement durable, organe auxiliaire du Conseil économique et social, doté de 53 membres, chargé de veiller à la mise en œuvre du programme d'action contenu dans l'Agenda 21, notamment à travers l'examen des informations fournies par les États membres.

Les premiers liens entre le principe du développement durable et la protection du patrimoine culturel sont établis par le Rapport de la Conférence des Nations unies sur les établissements humains [Habitat II] (Istanbul, 3-14 juin 1996) dont le paragraphe 152 indique que « les sites historiques et les représentations et objets ayant une valeur culturelle, scientifique, symbolique, spirituelle ou religieuse sont d'importantes manifestations de la culture, de l'identité et des croyances religieuses d'une société. Leur rôle et leur importance, compte tenu notamment du besoin d'identité et de continuité culturelles dans un monde qui se transforme rapidement, doivent être reconnus. Les bâtiments, espaces, sites et paysages imprégnés de traditions spirituelles ou religieuses sont d'importants facteurs de stabilité et d'humanité dans la société, ainsi qu'une source de fierté pour la communauté. La préservation, la restauration et l'exploitation dans le respect de sa dimension culturelle, du patrimoine urbain, rural et architectural, vont également dans le sens d'une *utilisation durable des ressources naturelles et des réalisations humaines*. L'accès à la culture et la dimension culturelle du développement

³⁸¹ Olivier PETIT, « La « mise en patrimoine » de l'eau : quelques liens utiles, introduction », in *Mondes en développement*, 2009, t. 1, n° 145, p. 7-16 ; « patrimonialiser » c'est « rendre patrimonial », ce qui autrement dit revient à « verser quelque chose » dans un ensemble s'appelant « patrimoine » qui comprend « ce qui est transmis à une personne, une collectivité, par les ancêtres, les générations précédentes, et qui est considéré comme un héritage commun ».

³⁸² Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992.

revêt une importance capitale ; chacun devrait pouvoir tirer parti des bienfaits qu'offre la culture. »

L'UNESCO affirme dès la Conférence de Mexico de 1982³⁸³, que la culture constitue un élément fondamental de la vie de chaque individu et de chaque communauté et que le développement a par conséquent une dimension culturelle. Puis la Décennie mondiale du développement culturel est lancée par les Nations unies et l'UNESCO en 1987. Une Commission mondiale de la culture et du développement est créée en décembre 1992 et adopte en 1996 le rapport *Notre diversité créatrice*, lequel consacre une nouvelle vision des politiques de développement durable.

Plusieurs organisations internationales ont inscrit dans leurs stratégies et programmes d'action le rapprochement entre les concepts de « protection du patrimoine culturel » et de « développement durable ». Il s'agit par exemple de l'UNESCO, la Banque mondiale, l'UFPA, l'UNDP (*United Nation Development Programme/Programme des Nations unies pour le développement*), l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

Le nouveau principe juridique de la « Cultural sustainability » (Durabilité culturelle ou développement culturel durable) semble poindre.

Le concept de « conservation intégrée », présent dans plusieurs instruments juridiques du Conseil de l'Europe relatifs à la protection du patrimoine culturel (notamment la Convention de Grenade de 1985 et la Convention de La Valette de 1992), va aussi dans le sens du principe du développement durable.

2. Économie du patrimoine culturel

Plusieurs rapports³⁸⁴ ont été rendus en France sur la valorisation du patrimoine culturel. Ils faisaient plus largement appel à l'économie du patrimoine culturel, spécialité de l'économie de la culture.

Le premier rapport repris est consacré aux politiques publiques de valorisation du patrimoine. Il parcourt en premier lieu les différents types de patrimoines tant matériels qu'immatériels, en deuxième lieu définit le périmètre de l'action publique, et enfin propose des pistes de réformes. Ces dernières, si elles ne peuvent s'appliquer

³⁸³ Déclaration de Mexico de 1982 de l'UNESCO « 10. La culture constitue une dimension fondamentale du processus de développement et contribue à renforcer l'indépendance, la souveraineté et l'identité des nations. La croissance a souvent été conçue en termes quantitatifs, sans que soit prise en compte sa nécessaire dimension qualitative, c'est-à-dire la satisfaction des aspirations spirituelles et culturelles de l'être humain. Le développement authentique a pour but le bien-être et la satisfaction constante de tous et de chacun. (...) »

13. Un nombre toujours croissant de femmes et d'hommes souhaitent un monde meilleur. Ils recherchent non pas seulement la satisfaction des besoins essentiels mais aussi l'épanouissement de l'être humain, son bien-être, et sa coexistence dans la solidarité avec tous les peuples. Leur objectif n'est pas la production, le gain ou la consommation en soi, c'est leur pleine réalisation individuelle et collective, et la préservation de la nature. (...) »

15. Toute politique culturelle doit retrouver le sens profond et humain du développement. Des modèles nouveaux s'imposent. Et c'est dans le domaine de la culture et de l'éducation qu'il nous faudra les trouver.

16. Un développement équilibré ne peut être assuré que par l'intégration des données culturelles dans les stratégies qui visent à le réaliser ; par conséquent, ces stratégies devraient toujours prendre en compte le contexte historique, social et culturel de chaque société. »

³⁸⁴ Françoise BENHAMOU, David THESMAR, Philippe MONGIN et Philippe TRAINAR, *Valoriser le Patrimoine culturel de la France. Rapport au Premier Ministre*, Paris, 1^{er} mars 2011 ; Albéric de Montgolfier, *Rapport sur la valorisation du patrimoine culturel remis au président de la République*, 8 octobre 2010.

directement à la situation envisagée, permettent de prendre le pouls du travail effectué à l'étranger et des recommandations qui y sont formulées.

Le rapport a voulu montrer que « deux conceptions, celle de la culture « consommée » pour elle-même, et celle de la culture au service de la croissance peuvent être en tension mais pas nécessairement en contradiction »³⁸⁵.

Le constat, eu égard à l'évaluation des dépenses publiques qui ont strictement trait au patrimoine, est que « les revenus qui transitent par et/ou qui résultent des activités patrimoniales sont plus élevés » que les approximations qui en sont faites.

Les rapporteurs notent que « l'observation des effets indirects et induits de la dépense patrimoniale sur la croissance est très largement présente dans toute une littérature qui comprend notamment des rapports administratifs nationaux ou européens ainsi que nombre d'études commandées par des collectivités territoriales soucieuses de produire un retour sur investissement culturel »³⁸⁶.

Le patrimoine est un outil de la croissance *et* une résultante de la croissance ; il implique des coûts importants mais constitue un formidable levier pour le redressement d'une image et l'attractivité d'un lieu ou d'une région. Le rapport insiste sur le fait qu'il faille comprendre la culture et le patrimoine comme des éléments incontournables de la production et de la diffusion des biens et des services *et* comme des matières premières des économies de l'information.

Il est donc opportun de garder à l'esprit que le patrimoine relève de diverses logiques et qu'en tant qu'écosystème, ses dimensions³⁸⁷ doivent s'équilibrer³⁸⁸ pour que ce dernier soit soutenable. Le rapport s'est efforcé de « prendre en compte la double préoccupation de conservation et de valorisation, celle-ci s'effectuant dans le respect du caractère historique ou esthétique des lieux et des biens ».

Le patrimoine culturel peut ainsi être considéré comme un secteur de l'économie³⁸⁹ et *a fortiori* comme bien économique. Il convient alors de lui attribuer une valeur. La valeur esthétique et la valeur historique du patrimoine sont les plus simples à percevoir. Ce sont elles qui sont à la base des législations de protection du patrimoine monumental en Europe. La valeur marchande demande que plusieurs dimensions soient prises en compte.

Premièrement, le classement des édifices constitue un *label de qualité* qui accroît leur valeur ainsi que celle des biens immobiliers qui se situent dans le même périmètre. Certaines études économiques ont montré que le classement peut même donner naissance dans une certaine mesure à des mouvements de spéculation immobilière.

Deuxièmement, ce « label » permet de bénéficier d'*avantages* fiscaux, ou dans le cas du Luxembourg d'aides directes (via promesse de subvention).

³⁸⁵ Françoise BENHAMOU, *Valoriser le Patrimoine culturel de la France, op. cit.*, p. 6.

³⁸⁶ Françoise BENHAMOU, *Valoriser le Patrimoine culturel de la France, op. cit.*, p. 6.

³⁸⁷ Parmi les antagonismes, sont notamment visés par le rapport, la conservation des centres historiques en regard de la spéculation immobilière, aides aux propriétaires privés qui valorisent et donnent accès au patrimoine en regard de la prudence devant le risque de niches fiscales, etc.

³⁸⁸ Selon le rapport, développement urbain ou rural, cohésion sociale, solidarités intergénérationnelles, mise en évidence des retombées, interactions entre le matériel et l'immatériel (*Valoriser le Patrimoine culturel de la France, op. cit.*, p. 7).

³⁸⁹ *Valoriser le Patrimoine culturel de la France, op. cit.*, p. 8.

Troisièmement, la *valorisation* du patrimoine procède de son potentiel en matière d'usages, de communication, d'appropriation par des résidents et des touristes ; elle renvoie à la capacité d'un lieu d'attirer du tourisme ou à l'installation d'entreprises de services dont les employés et cadres sont sensibles à la qualité de l'environnement architectural esthétique ou historique.

Quatrièmement, la valeur du patrimoine procède surtout de la *valeur symbolique* associée au patrimoine, celle qui en fait un condensé d'histoire, de références communes, celle qui entre dans la *psyché nationale*.

Il est opportun de revenir sur les principales caractéristiques économiques du patrimoine. Il s'agit de biens uniques, "publics", générateurs d'externalités, à propriété partagée.³⁹⁰

Des biens uniques

Des biens uniques composent pour l'essentiel le patrimoine. Toutefois, les administrations en charge du patrimoine intègrent au sein des biens protégés des biens rares et typiques d'une époque ou d'une catégorie, qui ne sont en revanche pas uniques.

Deux spécificités se font jour. D'abord, la non-préservation de biens uniques constitue une perte irréversible. Cette menace plane sur toute décision de transformation et donc de destruction. Seul un substitut imparfait des biens en péril pourra être assuré dans le meilleur des cas. Ensuite, le propriétaire, public ou privé, exerce sur le bien patrimonial un pouvoir de monopole et il en définit les modalités d'accès, sauf les contraintes et obligations réglementaires.

Des biens publics

Les biens privés sont distingués des biens collectifs ou publics³⁹¹ par les économistes. Les premiers sont divisibles et excluables, tandis que les seconds sont non divisibles et non excluables.

Du côté des biens privés, deux agents ne peuvent pas bénéficier simultanément de l'usage d'un même bien et sont qualifiés de « rivaux ». Du côté des biens publics, plusieurs agents peuvent les consommer à part égale simultanément, ces agents sont alors qualifiés de « non rivaux ». Le prix peut être un moyen d'empêcher un individu de consommer un bien public.

Benhamou prend l'exemple des façades d'un monument historique visible depuis une petite route de campagne. Celles-ci sont par conséquent des biens publics. Chaque individu peut profiter de la scène sans frais et sans empêcher qu'un autre passant en bénéficie également. La visite d'un monument ou d'un site archéologique peut servir à plusieurs individus en même temps, cependant le nombre d'usagers qui bénéficient de la même visite en même temps influencera la satisfaction d'un individu.

En d'autres termes, Victor Hugo disait qu'« il y a deux choses dans un édifice : son usage et sa beauté. Son usage appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde, à vous, à moi, à nous tous. Donc, le détruire c'est dépasser son droit ».³⁹²

³⁹⁰ Françoise BENHAMOU, *Économie du patrimoine culturel*, Paris, La Découverte, 2012.

³⁹¹ Ceux-ci peuvent être détenus par des personnes privées, morales ou par des associations.

³⁹² Victor HUGO, « Guerre aux démolisseurs », in *Revue des Deux Mondes*, Période Initiale, tome 5, 1832, p. 607-622.

Des biens générateurs d'externalités

Des externalités positives publiques et privées sont générées par les biens patrimoniaux. Les externalités positives sont générées « lorsqu'un individu (ou une personne morale) bénéficie de l'action d'un autre individu sans que ce dernier soit en mesure d'obtenir une rémunération ». Il en résulte des défaillances de marché en ce que « le bénéficiaire n'est pas nécessairement celui qui a financé l'activité ».

Par exemple, la proximité avec un monument classé créera de la valeur pour les autres habitations qui l'entourent. L'ouverture à la visite d'un monument historique attirera des visiteurs qui effectueront diverses dépenses alentour (restauration, hôtellerie, etc.). L'industrie du tourisme se voit stimulée, avec des effets induits directs et indirects sur l'emploi et la croissance.³⁹³

Plusieurs bénéfices non marchands existent également, comme la vue sur l'environnement protégé, la fierté que des habitants peuvent ressentir en s'« appropriant » ce patrimoine ou encore le renforcement du prestige national.

Des droits de propriété partagés

Les biens patrimoniaux peuvent être publics ou privés en regard de leur statut juridique ; différentes dispositions législatives et réglementaires prises à propos de la conservation des monuments protégés régissent de toute façon l'exercice du droit de propriété.

L'économiste Barzel propose un cadre d'analyse de la nature de la propriété privée qui aide à interpréter le cas spécifique des biens patrimoniaux. Il explique que ces biens ne sont pas des entités homogènes et peuvent être décomposés en un ensemble d'attributs. Par exemple, un immeuble classé est caractérisé par une valeur d'usage dotée d'attributs privés (taille, état, exposition) qui sont « consommés » par le propriétaire ou ses locataires ; cependant les attributs historiques de l'immeuble sont partagés avec la collectivité. Ils échappent à l'exercice du droit de propriété.

Dès lors que l'on considère que les droits de propriété ne se rapportent pas au bien tout entier, mais à ses attributs, un bien peut avoir un seul propriétaire du point de vue du droit et plusieurs du point de vue économique selon que les attributs relèvent d'une propriété privée ou de la collectivité.

Le façadisme – la préservation des façades et la réfection complète des intérieurs dans l'indifférence quant à leur état initial – relève de la dichotomie portant d'une part l'utilité du bien patrimonial pour l'individu et d'autre part sa capacité d'offrir une « expérience partagée avec la collectivité ».

La nature culturelle des biens conduit à limiter le champ d'application du droit de propriété. Les administrations en charge du patrimoine comme les juges sont amenés à arbitrer entre respect du plein exercice du droit de propriété et préservation du patrimoine. Dans le premier cas, le risque est pris de laisser au propriétaire la responsabilité du devenir du patrimoine, et dans l'autre cas celui d'entraver la croissance, la modernisation et le développement du tissu urbain ou rural.

Par ailleurs, il peut donc être aisément conçu qu'une valeur marchande nulle puisse être associée à une valeur symbolique ou scientifique élevée (ex. une église de campagne). Dans ce cas, on parle de valeur externe du patrimoine ; celle-ci fait du patrimoine un

³⁹³ *Valoriser le Patrimoine culturel de la France, op. cit.*, p. 39.

bien en partie public (dont l'existence bénéficie à tous) et légitime l'intervention publique.

En l'absence de contrainte portant sur sa conservation, le patrimoine est en danger. D'une part, les individus ou l'État peuvent tenter d'opérer des transformations irréversibles de bâtiments qui en détruisent les qualités esthétiques et historiques, qu'il s'agisse d'en améliorer la valeur d'usage ou la valeur marchande. D'autre part, ils peuvent ne pas disposer des moyens de la conservation.

L'élaboration d'un ensemble de garde-fous, en limitant la liberté en matière de restauration et de destruction, tend à imposer des normes et à prévenir les détériorations. Cela est d'autant plus nécessaire qu'une restauration respectueuse des normes du passé implique des surcoûts liés à l'utilisation de matériaux spécifiques, au recours à un emploi qualifié et à des méthodes de mise en œuvre essentiellement artisanales. En conséquence, les gains de productivité dans le secteur de la restauration des monuments protégés sont plus faibles que dans le secteur de la construction ou du bâtiment neuf. Ce dernier présente un « avantage comparatif » eu égard à la restauration, et cet avantage est d'autant plus élevé qu'il s'agit de monuments protégés.³⁹⁴

Ceci est appelé en économie de la culture la « maladie des coûts » : certaines activités ne peuvent dégager de gains de productivité que marginalement, du fait que le travail ne constitue pas seulement une matière première, mais aussi le produit fini. Dans le cas de la restauration des monuments historiques, le travail n'est pas à proprement parler le produit fini, toutefois le respect du caractère historique du bâtiment implique le recours à des méthodes artisanales et à des processus administratifs et architecturaux coûteux. De ce fait, l'écart de productivité entre le secteur du bâtiment « ordinaire » et celui du bâtiment historique se creuse progressivement. Ce différentiel de coûts et les contraintes liées au caractère historique des bâtiments peuvent légitimer les avantages fiscaux octroyés au propriétaire privé. En effet, en contrepartie de ces avantages, le propriétaire privé est amené à se conformer à des normes de restauration génératrices de surcoûts. Une fiscalité avantageuse compense les limitations à l'exercice du droit du propriétaire d'user et d'abuser de sa propriété privée sur son bien immobilier.

³⁹⁴ CONSEIL DE L'EUROPE, *Patrimoine architectural. Quels financements ?*, décembre 1991.

3. LES CONVENTIONS NON-ENCORE RATIFIÉES ET QUESTIONS CONNEXES

A. LES CONVENTIONS ISSUES DE L'UNESCO

1. La Convention sur la lutte contre le trafic illicite de biens culturels

La Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels a été élaborée et adoptée dans le cadre de l'UNESCO à Paris le 14 novembre 1970.³⁹⁵

La Convention est entrée en vigueur le 24 avril 1972. Elle n'a pas encore été ratifiée par le Grand-Duché de Luxembourg. Un projet de loi n° 5377 portant approbation de cette convention a en effet été déposé le 7 septembre 2004 à la Chambre des députés (avis du Conseil d'État daté du 22 mars 2005, renvoi en Commission de la Culture daté du 30 juillet 2009).

La convention du 14 novembre 1970 s'inscrit dans le sillage de la *Recommandation de l'UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'exportation, l'importation et le transfert de propriété illicites des biens culturels* (19 novembre 1964)³⁹⁶. Le régime juridique de la recommandation a été étendu dans sa portée et rendu contraignant par la convention.

La Convention vise à la répression des mouvements de biens culturels qui résultent d'une appropriation illicite et à juguler les tendances à l'appauvrissement du patrimoine de certains États.

La philosophie de la Convention tend à concilier deux impératifs :

- la préservation du patrimoine culturel de chaque État ;
- la nécessaire circulation des biens culturels au niveau international.

« Un seul moyen pour cela : la mise en place de mesures permettant la circulation dans des conditions de clarté et de transparence, pour que l'État exportateur puisse laisser sortir l'objet en toute connaissance de cause après avoir pu contrôler sa valeur et son intérêt pour son patrimoine.

La convention contient deux aspects, l'un contenant un certain nombre d'obligations qui vont être mises à la charge des États d'importation (principalement que ces derniers restituent si cela est possible matériellement, les objets illicitement importés et qu'ils assurent la répression des contrevenants), l'autre, pédagogique, contenant les devoirs de l'État envers son patrimoine culturel.

La convention, d'une part, met en place des définitions, qui délimitent son champ d'application, et d'autre part, instaure des obligations à la charge de l'État qui la signe.

La convention donne sa définition des biens culturels.

L'article premier indique que « *sont considérés comme biens culturels les biens qui, à titre religieux ou profane, sont désignés par chaque État comme étant d'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science, et qui appartiennent aux catégories ci-après:*

³⁹⁵ Adoptée lors de la 38^e séance plénière de la XVI^e conférence générale, le 14 novembre 1970 (Actes de la Conférence générale, 16^e session, Paris, 12 octobre-14 novembre 1970, vol. 1 Résolutions).

³⁹⁶ Adoptée lors de la XIII^e conférence générale de l'UNESCO, Paris.

- *Collections et spécimens rares de zoologie, de botanique, de minéralogie et d'anatomie; objets présentant un intérêt paléontologique ;*
- *Les biens concernant l'histoire, y compris l'histoire des sciences et des techniques, l'histoire militaire et sociale ainsi que la vie des dirigeants, penseurs, savants et artistes nationaux, et les événements d'importance nationale ;*
- *Le produit des fouilles archéologiques (régulières et clandestines) et des découvertes archéologiques ;*
- *Les éléments provenant du démantèlement de monuments artistiques ou historiques et des sites archéologiques ;*
- *Objets d'antiquité ayant plus de cent ans d'âge, tels qu'inscriptions, monnaies et sceaux gravés ;*
- *Le matériel ethnologique ;*
- *Les biens d'intérêt artistique tels que :*
 - o *Tableaux, peintures et dessins faits entièrement à la main sur tout support et en toutes matières (à l'exclusion des dessins industriels et des articles manufacturés à la main) ;*
 - o *Productions originales de l'art statuaire et de la sculpture, en toutes matières ;*
 - o *Gravures, estampes et lithographies originales ;*
 - o *Assemblages et montages artistiques originaux, en toutes matières ;*
- *Manuscrits rares et incunables, livres, documents et publications anciens d'intérêt spécial (historique, artistique, scientifique, littéraire, etc.) isolés ou en collections ;*
- *Timbres-poste, timbres fiscaux et analogues, isolés ou en collections ;*
- *Archives, y compris les archives phonographiques, photographiques et cinématographiques ;*
- *Objets d'ameublement ayant plus de cent ans d'âge et instruments de musique anciens. »*

Les États ont une grande liberté d'action mais limitée par le fait que les biens qualifiés de culturels doivent appartenir aux catégories indiquées. La limitation est de faible portée car il est possible de qualifier sans trop de difficulté un bien de « culturel » sans méconnaître les domaines délimités par les catégories.

Après avoir défini les biens culturels, la convention précise à l'article 4 quels sont ceux qui vont constituer le patrimoine culturel de chaque État. Un critère qui permet de déterminer quels mouvements sont licites ou non est en effet nécessaire.

Il existe donc pour la convention un socle intangible de biens dont la présence sur le territoire d'un État peut être considérée comme indispensable.

Pour l'application de la convention, « les biens culturels appartenant aux catégories ci-après font partie du patrimoine culturel de chaque État :

- a. Biens culturels nés du génie individuel ou collectif de ressortissants de l'État considéré et biens culturels importants pour l'État considéré, créés sur le territoire de cet État par des ressortissants étrangers ou par des apatrides résidant sur ce territoire ;
- b. Biens culturels trouvés sur le territoire national ;
- c. Biens culturels acquis par des missions archéologiques, ethnologiques ou de sciences naturelles, avec le consentement des autorités compétentes du pays d'origine de ces biens ;
- d. Biens culturels ayant fait l'objet d'échanges librement consentis ;
- e. Biens culturels reçus à titre gratuit ou achetés légalement avec le consentement des autorités compétentes du pays d'origine de ces biens.

Les définitions des biens faisant partie du patrimoine national sont tout autant imprécises que celles des biens culturels.

La notion de génie individuel ou collectif est très difficile à déterminer car elle est variable selon les époques et les mœurs.

Il appartient à l'État de déterminer quels seront les biens qui répondront à la qualification de biens importants fruits de la création de ressortissants étrangers ou d'apatrides. Le séjour du ressortissant étranger sur le territoire de l'État apparaît comme la seule contrainte posée par la convention. Il reste néanmoins à résoudre la question de la notion d'importance.

La découverte du bien culturel sur le territoire national est un critère qui conduit, combiné à la définition du bien culturel, à un élargissement notable de la notion. Les deux critères une fois superposés, feront que tout bien situé sur le territoire d'un État pourra être considéré comme faisant partie de son patrimoine national.

L'inclusion dans le patrimoine de l'État des biens culturels ayant fait l'objet d'échanges librement consentis, peut permettre de tout considérer comme appartenant au patrimoine national. « Le critère du libre échange ne peut en rien prendre en compte la spécificité des biens culturels car ceux-ci sont dans la réalité définis d'une façon très évasive ».

Les énonciations sur l'acquisition ne sont pas plus précises étant donné qu'il s'agit plus de modalités d'achat que de la nature des biens.

La convention prévoit à son article 2 que « Les États parties à la présente Convention reconnaissent que l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels constituent l'une des causes principales de l'appauvrissement du patrimoine culturel des pays d'origine de ces biens, et qu'une collaboration internationale constitue l'un des moyens les plus efficaces de protéger leurs biens culturels respectifs contre tous les dangers qui en sont les conséquences. »

La convention veut tenter de réguler la circulation des biens en mettant à la charge des États un certain nombre d'obligations.

Elle impose la mise en place d'un service de protection du patrimoine culturel en vue d'assurer des missions consistant notamment en l'élaboration des « projets de textes législatifs et réglementaires en vue de permettre la protection du patrimoine culturel, et notamment la répression des importations, exportations et transferts de propriété illicites des biens culturels importants » (art. 5).

Une liste doit être établie comportant les biens culturels publics ou privé dont l'exportation constituerait un appauvrissement sensible du patrimoine culturel national. Des actions éducatives doivent être menées pour sensibiliser le public à la nécessité de la protection des biens culturels, des institutions doivent être mises en place pour assurer d'une façon efficace la conservation des biens culturels. Il est également prévu que des mesures de publicité doivent être effectuées en cas de disparition d'un bien culturel (art. 5)

Malgré la faiblesse de leur contrainte, ces mesures sont intéressantes eu égard à leur qualité pédagogique.

La précision de l'article 6 lui permet d'avoir une portée contraignante plus forte.

Il prévoit que « Les États parties à la présente Convention s'engagent :

- a. À instituer un certificat approprié par lequel l'État exportateur spécifierait que l'exportation du ou des biens culturels visés est autorisée par lui, ce certificat devant accompagner le ou les biens culturels régulièrement exportés ;
- b. À interdire la sortie de leur territoire des biens culturels non accompagnés du certificat d'exportation visé ci-dessus ;
- c. À porter de façon appropriée cette interdiction à la connaissance du public, et en particulier des personnes qui pourraient exporter ou importer des biens culturels.

L'article 7 vise surtout la situation des biens qui appartiennent à un musée ou à une institution similaire. Il impose que chaque État contractant prenne « toutes les mesures nécessaires, conformes à la législation nationale, pour empêcher l'acquisition, par les musées et autres institutions similaires situés sur leur territoire, de biens culturels en provenance d'un autre État partie à la Convention, biens qui auraient été exportés illicitement après l'entrée en vigueur de la Convention (...) »

Les dispositions de la Convention ne sont pas rétroactives. Les parties selon l'article 7 s'engagent à « interdire l'importation des biens, culturels volés dans un musée ou un monument public civil ou religieux, ou une institution similaire, situés sur le territoire d'un autre État partie à la présente Convention après l'entrée en vigueur de celle-ci à l'égard des États en question, à condition qu'il soit prouvé que ce ou ces biens font partie de l'inventaire de cette institution »

Ce point vise l'importation de biens qui proviendraient d'un musée, d'une institution similaire comme d'un monument public civil ou religieux. La mesure voit donc son champ d'application étendu.

Des questions se posent sur l'étendue de l'expression « institutions similaires » qui suit les termes « musées » et « monument public civil ou religieux ».

Les États doivent tout faire pour empêcher les transferts illicites de biens mais dans l'hypothèse où, malgré leur vigilance, ceux-ci se produiraient, ils ne pourraient rester inactifs.

Ils s'engagent à « prendre des mesures appropriées pour saisir et restituer à la requête de l'État d'origine partie à la Convention tout bien culturel ainsi volé et importé après l'entrée en vigueur de la présente Convention à l'égard des deux États concernés, à condition que l'État requérant verse une indemnité équitable à la personne qui est acquéreur de bonne foi ou qui détient légalement la propriété de ce bien. »

L'article 7, b, ii ajoute que « Les requêtes de saisie et de restitution doivent être adressées à l'État requis par la voie diplomatique. L'État requérant est tenu de fournir, à ses frais, tout moyen de preuve nécessaire pour justifier sa requête de saisie et de restitution. Les États parties s'abstiennent de frapper de droits de douane ou d'autres charges les biens culturels restitués en conformité avec le présent article. Toutes les dépenses afférentes à la restitution du ou des biens culturels en question sont à la charge de l'État requérant.

Il s'agit ici de permettre la restitution d'un objet appartenant à un musée, à une institution similaire, à un monument civil ou religieux, illicitement sorti du territoire d'un État à la suite d'un vol, et qui se trouve entre les mains d'un acquéreur de bonne foi.

La disposition permet la protection de cet acquéreur.

Les États s'engagent également à mettre en place des sanctions pour la répression des infractions prévues aux articles 6 et 7 de la convention.

L'article 11 précise que « sont considérées comme illicites l'exportation et le transfert de propriété forcés de biens culturels résultant directement ou indirectement de l'occupation d'un pays par une puissance étrangère ».

Il convient de relier cet article à l'article 9 « Protection des biens culturels en territoire occupé »³⁹⁷ du Deuxième protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (La Haye, le 26 mars 1999).

« L'article 13 définit l'étendue des obligations des États parties en ce qui concerne les mesures législatives à prendre pour la mise en conformité de la législation nationale avec les impératifs de la convention. Ces mesures législatives devront viser à :

- empêcher, par tous moyens appropriés, les transferts de propriété de biens culturels tendant à favoriser l'importation ou l'exportation illicites de ces biens ;
- faire en sorte que leurs services compétents collaborent en vue de faciliter la restitution, à qui de droit, dans les délais les plus rapides des biens culturels exportés illicitement ;
- admettre une action de revendication de biens culturels perdus ou volés exercée par le propriétaire légitime ou en son nom ;
- reconnaître, en outre, le droit imprescriptible de chaque État partie à la présente Convention, de classer et déclarer inaliénables certains biens culturels qui, de ce fait, ne doivent pas être exportés, et à faciliter la récupération par l'État intéressé de tels biens au cas où ils auraient été exportés.

La doctrine se pose la question de savoir si la restitution prévue à cet article doit se faire selon des modalités que chaque État détermine, et donc éventuellement sans que le possesseur de bonne foi soit indemnisé. Alternativement, une lecture plaçant pour une indemnisation systématique et en tout état de cause peut être faite.

« L'article 13 affirme également le droit imprescriptible de chaque État de classer et déclarer inaliénable et donc non exportables, un certain nombre de biens. Il traduit ainsi la reconnaissance d'un patrimoine culturel national (cf. art. 4 de la convention) et pose un principe de non libre circulation d'un certain type de biens. Ce principe se fonde sur la spécificité des biens culturels et sur leur importance pour l'État sur le territoire duquel ils se trouvent.

Conformément à l'article 15 de la convention, malgré celle-ci et son principe de non rétroactivité, les États peuvent par des accords particuliers procéder à la restitution des biens ayant illicitement quittés leur territoire avant son entrée en vigueur ou poursuivre l'exécution des restitutions en cours.

Enfin, l'article 16 prescrit que les États parties présenteront des rapports périodiques à la Conférence générale de l'UNESCO à propos des dispositions législatives et réglementaires et des autres mesures qu'ils auront adoptées pour l'application de la

³⁹⁷ Article 9 « Protection des biens culturels en territoire occupé » :

« 1. Sans préjudice des dispositions des articles 4 et 5 de la Convention, toute Partie occupant totalement ou partiellement le territoire d'une autre Partie interdit et empêche, en ce qui concerne le territoire occupé :

- toute exportation, autre déplacement ou transfert de propriété illicites de biens culturels ;
- toute fouille archéologique, à moins qu'elle ne soit absolument indispensable aux fins de sauvegarde, d'enregistrement ou de conservation de biens culturels ;
- toute transformation, ou changement d'utilisation, de biens culturels visant à dissimuler ou à détruire des éléments de témoignage de caractère culturel, historique ou scientifique ».

convention, ainsi que des précisions sur l'expérience qu'ils auront acquise dans ce domaine.

2. La Convention de Paris sur la protection du patrimoine subaquatique

La Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique a été élaborée et adoptée dans le cadre de l'UNESCO à Paris le 2 novembre 2001. Elle n'a été ni signée, ni ratifiée par le Grand-Duché de Luxembourg.

a) Le Registre public maritime luxembourgeois

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (dite Montego Bay ; Organisation des Nations Unies, 1982) reconnaît à chaque État, côtier ou non, le droit de disposer d'une flotte qui bat son pavillon en haute mer.

Le Grand-Duché de Luxembourg a légiféré pour la première fois en matière maritime en 1990 en instaurant le Commissariat aux Affaires maritimes ainsi que le pavillon maritime luxembourgeois (Loi du 9 novembre 1990 ayant pour objet la création d'un registre public maritime luxembourgeois), dans la perspective de la nouvelle politique communautaire de transports maritimes (1993)³⁹⁸.

Ce travail fut poursuivi par « l'amélioration et le renforcement de l'arsenal législatif », selon le Cluster maritime luxembourgeois. Ce dernier indique également que « le registre maritime s'ouvre aux armateurs sérieux et soucieux de naviguer sous un pavillon de qualité et qui, en plus d'offrir certains avantages, respecte toutes les conventions internationales »³⁹⁹ (voyez notamment la loi du 9 novembre 1990 portant approbation de certaines conventions internationales en matière maritime).

En 2004, les affaires maritimes luxembourgeoises changent de ministère de tutelle, qui devient celui de l'Économie et du Commerce extérieur. Déjà avant la mise en place du Cluster maritime luxembourgeois, et encore plus depuis celle-ci, « le nombre de compagnies maritimes et les volumes d'activités générés depuis Luxembourg ont considérablement augmentés », le Luxembourg est devenu en l'espace d'une vingtaine d'années, une place maritime « forte et soudée ».

b) Analyse des dispositions pertinentes quant à la situation luxembourgeoise

Il paraît souhaitable de se poser la question de la pertinence d'une adhésion à la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (UNESCO, Paris, 2 novembre 2001).

Le constat qu'a tiré l'UNESCO est que les législations nationales les plus protectrices ne suffisent pas entièrement à sauvegarder efficacement le patrimoine culturel subaquatique, compte tenu de sa nature et de sa localisation spécifiques. Ces lacunes de la législation et la souveraineté des États permettent aux chasseurs de trésors de poursuivre leurs activités et d'exploiter les objets à des fins purement commerciales, sans égard pour la perte que cela représente pour l'humanité et pour la science.

³⁹⁸ Voyez à ce sujet l'étude concernant le Registre public maritime luxembourgeois dans Marc GLODT, Albert WILDGEN, Rina BREININGER, Jacques DELVAUX, Jacques PUTZEYS, Charles MULLER, « Le registre public maritime luxembourgeois », in *Annales du droit luxembourgeois*, 1991, vol. n° 1, p. 15-119.

³⁹⁹ CLUSTER MARITIME LUXEMBOURGEOIS, « Le secteur maritime au Luxembourg », [en ligne] <http://www.cluster-maritime.lu/cms/content/le-secteur-maritime-au-luxembourg> (page consultée le 7 janvier 2013).

La mer territoriale (touchant les territoires nationaux) est la seule et petite partie des océans qui relève de la juridiction nationale exclusive d'un seul État. Bien entendu, ceci ne concerne pas le Luxembourg.

Toutefois, en haute mer, il n'existe pas d'autre juridiction d'État que celle qui s'applique aux navires et aux nationaux d'un État. L'existence d'un instrument juridique international permettant de réglementer et de coordonner la protection des sites archéologiques subaquatiques et d'encourager la coopération entre États, est donc fort importante.

Le premier article de la Convention définit au regard de cette dernière la notion de patrimoine culturel subaquatique (article 1. (a)) : « On entend par "patrimoine culturel subaquatique" toutes les traces d'existence humaine présentant un caractère culturel, historique ou archéologique qui sont immergées, partiellement ou totalement, périodiquement ou en permanence, depuis 100 ans au moins, et notamment :

- (i) les sites, structures, bâtiments, objets et restes humains, ainsi que leur contexte archéologique et naturel ;
 - (ii) les navires, aéronefs, autres véhicules ou toute partie de ceux-ci, avec leur cargaison ou autre contenu, ainsi que leur contexte archéologique et naturel ; et
 - (iii) les objets de caractère préhistorique.
- (b) Les pipelines et les câbles, posés sur les fonds marins, ne sont pas considérés comme faisant partie du patrimoine culturel subaquatique.
- (c) Les installations autres que les pipelines ou câbles, placées sur les fonds marins et encore en usage, ne sont pas considérées comme faisant partie du patrimoine culturel subaquatique. »

Les articles suivant pourraient notamment trouver à s'appliquer si l'État luxembourgeois adhère à la convention : spécialement les articles 14 et 16, concernant respectivement le contrôle de l'entrée sur le territoire, le commerce et la détention de ce type de patrimoine⁴⁰⁰ et les mesures concernant les nationaux et les navires⁴⁰¹.

Il est opportun d'insister sur le fait que l'action contre le trafic illicite est bien présente dans la convention, spécifiquement donc concernant les objets culturels récupérés au fond de l'eau (articles 14 à 18).

Les États parties doivent prendre toutes les mesures pratiques nécessaires pour s'assurer que leurs propres bateaux et leurs nationaux n'entreprennent pas d'activités risquant d'endommager ou de disperser le patrimoine culturel subaquatique.

La Convention stipule en outre que les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'entrée sur leur territoire, le commerce ou la possession d'éléments du patrimoine culturel subaquatique illégalement importés et/ou récupérés.

Chaque État partie doit imposer des *sanctions* à l'encontre des violations des mesures prises dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de 2001 et travailler en *collaboration* avec les autres Parties pour s'assurer de leur respect.

⁴⁰⁰ « Les États parties prennent des mesures pour empêcher l'entrée sur leur territoire, le commerce et la possession de patrimoine culturel subaquatique exporté illicitement et/ou récupéré, lorsque cette récupération viole les dispositions de la présente Convention. »

⁴⁰¹ « Les États parties prennent toutes les mesures opportunes pour s'assurer que leurs nationaux et les navires battant leur pavillon s'abstiennent de procéder à des interventions sur le patrimoine culturel subaquatique d'une manière non conforme à la présente Convention. »

La saisie du patrimoine culturel subaquatique illégalement récupéré doit également être prévue dans le droit national.

La Convention ne contient *pas de clause de restitution*. Cependant, ses principes doivent être considérés dans le *contexte des autres conventions* de l'UNESCO et de l'UNIDROIT qui réglementent cette question et dont la Convention de 2001 est *complémentaire*.

Il ne fait pas l'ombre d'un doute que cette convention compléterait utilement l'arsenal réglementaire assurant la qualité et la fiabilité des prestations maritimes qu'offre l'État luxembourgeois.

B. LES CONVENTIONS ISSUES DU CONSEIL DE L'EUROPE

1. La Convention de Grenade

a) Absence de ratification

La Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (1985), ou Convention de Grenade, a été ouverte à la signature le 3 octobre 1985 et est entrée en vigueur (au terme de 3 ratifications) le 1^{er} décembre 1987. Le Grand-Duché de Luxembourg a signé le traité le 3 octobre 1985 mais ne l'a pas encore ratifié⁴⁰².

Cette convention :

- vise à renforcer et promouvoir les politiques de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine architectural en Europe ;
- affirme la nécessité d'une solidarité européenne autour de la conservation de ce patrimoine
- vise à favoriser une collaboration concrète entre les Parties
- pose les principes d'une « coordination européenne des politiques de conservation » afin d'aboutir à une concertation sur les orientations des politiques à mettre en œuvre.

Elle vise à ce qu'une attention prioritaire soit accordée au patrimoine immobilier.

⁴⁰² Comme l'Albanie, l'Autriche, l'Islande, Monaco et Saint-Marin.

b) La convention

1) *Définition du patrimoine architectural*

La Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (1985), ou Convention de Grenade recommande une définition du patrimoine architectural en trois catégories⁴⁰³ :

- les monuments (édifices et structures), y compris les installations fixes et les éléments décoratifs faisant partie intégrante de ces réalisations ;
- les ensembles architecturaux (dans leur contexte urbain et rural) ;
- les sites (zones partiellement bâties).

Il y a identité de catégories avec la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (UNESCO, 1972)⁴⁰⁴.

Dans la pratique, peu de pays emploient les termes exacts et un certain nombre considère fréquemment les quartiers et centres historiques des villes en tant que sites ou zones de conservation, alors même que la Convention inclut sous le terme d'ensemble architectural, les compositions architecturales et les centres urbains historiques.

La Convention stipule que les biens à protéger doivent être particulièrement remarquables en raison de leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique. D'autres considérations telles que l'esthétique, la valeur culturelle, ethnographique ou religieuse, peuvent aussi être pertinentes.⁴⁰⁵

Les monuments architecturaux (édifices et structures) peuvent comprendre un large éventail de réalisations :

- celles qui peuvent être regroupées sous le terme général d' « édifices »
- autres structures réalisées par l'homme : ponts, enceintes, tombes et monuments funéraires, statues, docks, autres réalisations ayant un degré suffisant de permanence.

Les installations et éléments décoratifs extérieurs et intérieurs associés à un monument devraient également être englobés dans la définition.

⁴⁰³ Article 1^{er} Aux fins de la présente Convention, l'expression «patrimoine architectural» est considérée comme comprenant les biens immeubles suivants:

les monuments: toutes réalisations particulièrement remarquables en raison de leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de ces réalisations;

les ensembles architecturaux: groupements homogènes de constructions urbaines ou rurales remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique et suffisamment cohérents pour faire l'objet d'une délimitation topographique;

les sites: œuvres combinées de l'homme et de la nature, partiellement construites et constituant des espaces suffisamment caractéristiques et homogènes pour faire l'objet d'une délimitation topographique, remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique.

⁴⁰⁴ Article premier : aux fins de la présente Convention sont considérés comme « patrimoine culturel »:

Les monuments : œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science ;

Les ensembles : groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science ;

Les sites : œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que les zones y compris les sites archéologiques qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique.

⁴⁰⁵ *Orientations ...*, op. cit., p. 25

La Convention précise ensuite une série d'engagements auxquels l'État s'oblige.

2) Inventaire

Concernant l'identification des biens à protéger, l'article 2 dispose qu'il faut « poursuivre l'inventaire des monuments, ensembles architecturaux et sites susceptibles d'être protégés et, en cas de menaces pesant sur les biens concernés, à établir dans les meilleurs délais une documentation appropriée, et ce, afin de les identifier avec précision. »

3) Procédures légales de protection

Les obligations prévues aux articles 3, 4, 5 et 7 visent à mettre en œuvre un régime légal de protection du patrimoine architectural et à assurer, dans le cadre de ce régime, la protection des monuments, des ensembles architecturaux et des sites.

Ces articles prescrivent la création de procédures de contrôle et d'autorisation appropriées. Dans le but que les biens protégés ne soient défigurés, dégradés ou démolis, l'État devrait prendre des obligations visant à :

- la soumission à une autorité compétente des projets de démolition ou de modification de monuments déjà protégés ou faisant l'objet d'une procédure de protection, ainsi que de tout projet qui affecte leur environnement ;
- la soumission à une autorité compétente des projets affectant tout ou partie d'un ensemble architectural ou d'un site, et portant sur des travaux :
 - o de démolition de bâtiments,
 - o de construction de nouveaux bâtiments,
 - o de modifications importantes qui porteraient atteinte au caractère de l'ensemble architectural ou du site ;
- la possibilité pour les pouvoirs publics de mettre en demeure le propriétaire d'un bien protégé d'effectuer des travaux ou de se substituer à lui en cas de défaillance de sa part ;
- la possibilité d'exproprier un bien protégé.

L'État doit aussi proscrire le déplacement de tout ou partie d'un monument protégé, sauf dans l'hypothèse où la sauvegarde matérielle de ce monument l'exigerait impérativement. En ce cas, l'autorité compétente prendrait les garanties nécessaires pour son démontage, son transfert et son remontage dans un lieu approprié.

Quant aux abords des monuments, à l'intérieur des ensembles architecturaux et des sites, l'État doit y susciter des mesures visant à améliorer la qualité de l'environnement.

4) Dispositions financières

Les dispositions financières (article 6) prévoient qu'il faut que l'État mette en place un soutien financier des pouvoirs publics aux travaux d'entretien et de restauration du patrimoine architectural situé sur son territoire. En outre, l'État peut avoir recours, le cas échéant, à des mesures fiscales susceptibles de favoriser la conservation de ce patrimoine.

Les initiatives privées en matière d'entretien et de restauration de ce patrimoine seront encouragées.

5) Pollution

Des obligations spécifiques sont prévues concernant les problèmes soulevés par la pollution (article 8), cela en vue de limiter les risques de dégradation physique du patrimoine architectural.⁴⁰⁶

6) Conservation intégrée

Le cœur de la convention se trouve à l'article 10 « Politiques de conservation ». Les 5 paragraphes de l'article traduisent les principes de la conservation intégrée du patrimoine élaborés au cours des travaux antérieurs du Conseil de l'Europe.

Le paragraphe 1 souligne la nécessité d'inclure la conservation des biens protégés parmi les objectifs du processus d'aménagement du territoire et d'urbanisme, que l'on se place au stade de l'élaboration des plans d'aménagement ou à celui des autorisations de travaux.

Les politiques de conservation intégrée doivent en effet « placer la protection du patrimoine architectural parmi les objectifs essentiels de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et qui assurent la prise en compte de cet impératif aux divers stades de l'élaboration des plans d'aménagement et des procédures d'autorisation de travaux ».

Les paragraphes 2 et 3 soulignent respectivement :

- l'importance de la mise en œuvre de programmes de restauration et d'entretien, notamment dans le contexte de politiques étendues de conservation intégrée ;
- l'intérêt d'établir et soutenir les liens évidents qui existent entre la protection du patrimoine architectural, l'action culturelle, l'amélioration du mode de vie et l'aménagement urbain et rural.

Il s'agit en effet de « susciter des programmes de restauration et d'entretien du patrimoine architectural » et de « faire de la conservation, de l'animation et de la mise en valeur du patrimoine architectural, un élément majeur des politiques en matière de culture, d'environnement et d'aménagement du territoire ».

Le paragraphe 4 rappelle pour sa part l'intérêt que revêt dans le cadre du processus d'aménagement, la conservation de certains éléments non protégés mais qui présentent une valeur d'accompagnement certaine. La convention prescrit en effet de « favoriser, lorsque c'est possible et dans le cadre des processus d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la conservation et l'utilisation de bâtiments dont l'importance propre ne justifierait pas une protection légale, mais qui présenterait une valeur d'accompagnement du point de vue de l'environnement urbain ou rural ou du cadre de vie ».

L'article 11 pose le principe de l'utilisation du patrimoine comme facteur de son entretien.⁴⁰⁷ Il prévoit en effet de « favoriser l'utilisation des biens protégés compte tenu des besoins de la vie contemporaine ou l'adaptation, lorsque cela s'avère approprié, de

⁴⁰⁶ « soutenir la recherche scientifique en vue d'identifier et d'analyser les effets nuisibles de la pollution et en vue de définir les moyens de réduire ou d'éliminer ces effets » et « prendre en considération les problèmes spécifiques de la conservation du patrimoine architectural dans les politiques de lutte contre la pollution. »

⁴⁰⁷ L'esprit du texte serait à rapprocher de l'article 5 de la Charte de Venise (ICOMOS, 1964) : « La conservation des monuments est toujours favorisée par l'affectation de ceux-ci à une fonction utile à la société; une telle affectation est donc souhaitable mais elle ne peut altérer l'ordonnance ou le décor des édifices. C'est dans ces limites qu'il faut concevoir et que l'on peut autoriser les aménagements exigés par l'évolution des usages et des coutumes. »

bâtiments anciens à des usages nouveaux, tout en respectant dans les deux cas le caractère architectural et historique du patrimoine ».

Il peut s'agir d'introduire certains aménagements dans des édifices ayant gardé leur fonction initiale mais aussi d'adapter des bâtiments à des fonctions nouvelles. Les critères à adopter en ce domaine varient naturellement en fonction de la nature des bâtiments, de leur contexte et de la fonction qui leur est assignée. L'article retient le principe de la fidélité au caractère architectural et historique de l'édifice. Il faudrait entendre par là, en cas d'adaptation d'un bâtiment protégé à des fonctions totalement nouvelles, le choix de solutions qui ne soient pas irréversibles pour le bâtiment.

7) Ouverture au public

L'article 12 se place sur le terrain des aménagements d'accès et d'accueil du public et de la protection de l'environnement des biens protégés. Il prévoit qu'il faut « faire en sorte que les conséquences de l'ouverture au public des biens protégés, notamment les aménagements d'accès – qui *a fortiori* facilitent la visite par le public – ne portent pas atteinte au caractère architectural et historique de ces biens et de leur environnement. » L'optique est donc de concilier l'ouverture à la visite avec la conservation du caractère architectural et historique des lieux qui a justifié la protection.

8) Matériaux et techniques traditionnels, corps de métier

L'application et le développement des techniques et matériaux traditionnels sont aussi également favorisés par la convention (art. 10, §5). L'accent est mis sur l'effet positif des politiques de conservation du point de vue de la vie des entreprises comme du maintien des techniques et des matériaux traditionnels. La préservation de ce savoir-faire et de l'approvisionnement en matériaux constitue au demeurant une condition essentielle de l'entretien du patrimoine.

Par ailleurs, la convention insiste sur le nécessaire développement des systèmes de formation des différentes professions et des divers corps de métier qui interviennent dans la conservation (article 16).

9) Participation et associations

L'article 14 « Participation et associations » souligne la nécessité que les autorités publiques, les organisations privées et le public en général soient impliqués dans le processus de décision en matière de protection du patrimoine architectural.

C'est ainsi que le paragraphe 1 cite la mise en place de structures permettant la concertation des diverses parties prenantes : État, collectivité locale, associations et public. Le paragraphe 2 se rapporte à l'encouragement des associations à but non lucratif et des différentes formes de mécénat. L'action des pouvoirs publics paraît en effet devoir être de plus en plus relayée par le concours de personnes ou de collectivités privées. Parmi les formes nouvelles de mécénat figurent les responsabilités que peuvent assurer certaines entreprises industrielles ou commerciales dans la conservation de leur propre patrimoine historique mais aussi dans le soutien d'un certain nombre d'activités de conservation.

10) Sensibilisation et connaissance

Une condition préalable à la participation reste la sensibilisation et la connaissance. C'est ce que l'article 15 de la Convention prévoit en ces termes : « valoriser la conservation du patrimoine architectural dans l'opinion publique aussi bien en tant

qu'élément d'identité culturelle que comme source d'inspiration et de créativité pour les générations présentes et futures ».

Le paragraphe 1 de l'article met en évidence la finalité d'une telle sensibilisation.

Le paragraphe 2 insiste non seulement sur les disciplines d'éveil à pratiquer en milieu scolaire mais sur le contenu des politiques de sensibilisation en matière de patrimoine. Pour autant que la conservation ne se limite pas au maintien d'un décor dont on aurait perdu le sens, l'important est d'éclairer les liens existant entre l'architecture, les arts, les traditions populaires et les modes de vie.

11) *Collaboration entre services et coordination européenne*

Les principes de la conservation intégrée du patrimoine impliquent une collaboration effective des divers services administratifs concernés en vue de mener à bien la politique souhaitée. L'article 13 rappelle la nécessité que soit mise en pratique aux divers échelons cette concertation de services et d'agents relevant d'administrations souvent différentes tant à l'échelon central que local.

La coordination européenne des politiques de conservation prévue aux articles 17, 18 et 19 prévoit un échange d'informations, une assistance technique mutuelle et les échanges européens de spécialistes de la conservation du patrimoine architectural.

12) *Sanctions*

Les infractions à la législation protectrice du patrimoine donnent lieu à des suites différentes suivant les pays. L'article 9 prévoit quant aux sanctions de « faire en sorte que les infractions à la législation protégeant le patrimoine architectural fassent l'objet de mesures appropriées et suffisantes de la part de l'autorité compétente (le cas échéant, l'obligation pour les auteurs de démolir un nouvel édifice construit irrégulièrement ou de restituer l'état antérieur du bien protégé) ».

2. La Convention de La Valette (Malte)

a) Absence de ratification

La Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) a été élaborée et adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe à La Valette (Malte) et ouverte à signature le 16 janvier 1992. Elle est entrée en vigueur après quatre ratifications le 25 mai 1995.

Le Luxembourg a signé la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) le 16 janvier 1992, parmi 20 pays signataires.

La ratification par le Grand-Duché de Luxembourg de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) de La Valette (Malte) est *pendante* depuis une vingtaine d'années, en dépit d'une correspondance abondante entre le

ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Culture ainsi qu'entre ce dernier et le MNHA.⁴⁰⁸

Il appert que le Luxembourg figure parmi les derniers pays d'Europe occidentale à ne pas avoir ratifié cette convention pourtant essentielle eu égard à la richesse archéologique de son sous-sol, des découvertes récentes (notamment mosaïque de Vichten) et des péripéties malencontreuses autour de la protection de ce patrimoine si particulier qu'est le patrimoine archéologique, notamment car il est en grande partie « caché » ce qui le rend encore plus fragile.

Il convient, une nouvelle fois, d'attirer l'attention sur les dangers et les risques que supposent l'absence de mise en œuvre de standards internationaux dans la protection du patrimoine, en l'occurrence, archéologique. Personne n'a effectivement intérêt à ce que le Luxembourg devienne un îlot tranquille en Europe pour les fouilleurs clandestins de vestiges archéologiques. Il n'y a d'avantages que pour les fouilleurs clandestins, seuls. Il convient également de s'interroger sur la lenteur avec laquelle s'effectue le processus de ratification et peut-être sur le manque de volonté de la part de l'État de se lier internationalement à propos de son patrimoine archéologique.

b) La convention

Le but de la Convention européenne sur la protection du patrimoine archéologique (révisée) (La Valette, 1992) est de « protéger le patrimoine archéologique en tant que source de la mémoire collective européenne et comme instrument d'étude historique et scientifique » (art. 1^{er}, al. 1^{er}).

1) Définitions

La convention comprend (art. 1^{er}, al. 2nd) en tant qu'éléments du patrimoine archéologique « tous les vestiges, biens et autres traces de l'existence de l'humanité dans le passé, dont à la fois :

- la sauvegarde et l'étude permettent de retracer le développement de l'histoire de l'humanité et de sa relation avec l'environnement naturel ;
- les principaux moyens d'information sont constitués par des fouilles ou des découvertes ainsi que par d'autres méthodes de recherche concernant l'humanité et son environnement ;
- l'implantation se situe dans tout espace relevant de la juridiction de l'État partie.

L'article 1, al. 3, de la convention prévoit que « sont inclus dans le patrimoine archéologique les structures, constructions, ensembles architecturaux, sites aménagés, témoins mobiliers, monuments d'autre nature, ainsi que leur contexte, qu'ils soient situés dans le sol ou sous les eaux ».

Le champ de la définition a été étendu par certains États qui incluent également des témoignages anciens de la vie de l'homme, et de la faune et de la flore d'époque, ainsi

⁴⁰⁸ Un des derniers échanges est une question du Ministre de la Culture (arrivée le 20 juillet 2009) à propos de l'État du dossier concernant la ratification de la convention en question et adressée au directeur du MNHA (et transmise au conservateur responsable de l'archéologie afin de préparer une réponse). Le directeur du MNHA répond le 17 août 2009 que le MNHA, après concertation avec son conservateur du service d'archéologie préhistorique en charge du dossier, n'a pas connaissance d'éléments nouveaux intervenus depuis la note adressée par le directeur du MNHA en 2008... « Le MNHA reste très favorable à la ratification par le Luxembourg de cette convention, notamment parce qu'elle permettrait de consacrer au Luxembourg la notion d'archéologie préventive, aux yeux des archéologues du MNHA essentielle pour une protection efficace du patrimoine archéologique dans le contexte actuel de la recherche archéologique et de la pression toujours plus grande sur le patrimoine du sous-sol. »

que les traces laissées sur des éléments naturels par des vestiges archéologiques eux-mêmes disparus.

2) Inventaire

L'établissement et la mise à jour d'un inventaire du patrimoine archéologique revêtent une grande importance, comme l'indique l'article 2 de la Convention de La Valette.

Les inventaires du patrimoine archéologique devraient être conçus de manière à respecter les normes contenues dans la « Fiche d'indexation minimale pour les sites archéologiques » (1999), fruit d'une collaboration entre le Comité international pour la documentation du Conseil international des musées (ICOM-CIDoc) et un groupe de travail du Conseil de l'Europe sur la documentation archéologique, à la suite de la signature de la Convention de La Valette. La norme comporte un modèle pour la création de nouveaux systèmes d'inventaire et vise à harmoniser les méthodes de recensement ainsi qu'à offrir un format d'échange et de partage de données.⁴⁰⁹

3) Déclaration de découvertes

L'article 2 de la convention prévoit 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.

4) Protection du patrimoine archéologique

Les mesures de protection sont visées d'abord par l'article 2 de la convention.

L'État s'engage à mettre en œuvre un régime juridique de protection du patrimoine archéologique prévoyant le classement de monuments ou de zones protégés et 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.

L'article 3 prévoit de préserver le patrimoine archéologique et de garantir la signification scientifique des opérations de recherche archéologique en obligeant les parties à mettre en œuvre des procédures d'autorisation et de contrôle des fouilles, et autres activités archéologiques.

Cet article a pour but d'abord de prévenir toute fouille ou déplacement illicites d'éléments du patrimoine archéologique. Il souhaite également assurer que les fouilles et prospections archéologiques sont entreprises de manière scientifique.

De manière générale, la Convention prescrit que des méthodes d'investigation non destructrices soient employées aussi souvent que possible.

Les éléments du patrimoine archéologique ne peuvent pas être exhumés lors des fouilles ni laissés exposés pendant ou après celles-ci sans que des dispositions convenables n'aient été prises pour leurs préservation, conservation et gestion.

L'article 4 prescrit de mettre en œuvre des mesures de protection physique du patrimoine archéologique prévoyant suivant les circonstances:

- i. l'acquisition ou la protection par d'autres moyens appropriés, par les pouvoirs publics, d'espaces destinés à constituer des zones de réserve archéologiques;

⁴⁰⁹ Voyez les CONSEIL DE L'EUROPE, *Orientations pour l'inventaire et la documentation du patrimoine culturel*, 2^e édition, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009.

- ii. la conservation et l'entretien du patrimoine archéologique, de préférence sur son lieu d'origine;
- iii. l'aménagement de dépôts appropriés pour les vestiges archéologiques déplacés de leur lieu d'origine.

5) Qualification

La Convention demande de veiller à ce que les fouilles et autres techniques potentiellement destructrices ne soient pratiquées que par des personnes qualifiées et spécialement habilitées.

6) Usage des détecteurs de métaux

L'emploi de détecteurs de métaux et d'autres équipements de détection ou procédés pour la recherche archéologique doit selon la Convention être soumis à autorisation préalable spécifique.

7) Conservation intégrée du patrimoine archéologique

La convention prescrit de rechercher la conciliation et l'articulation des besoins respectifs de l'archéologie et de l'aménagement en veillant à ce que des archéologues participent :

1. aux politiques de planification visant à établir des stratégies équilibrées de protection, de conservation et de mise en valeur des sites présentant un intérêt archéologique;
2. au déroulement dans leurs diverses phases des programmes d'aménagement (article 5).

Logiquement, selon la convention, il devrait y avoir une consultation systématique entre archéologues, urbanistes et aménageurs du territoire.

Cette consultation permettrait la modification des plans d'aménagement susceptibles d'altérer le patrimoine archéologique et l'octroi du temps et des moyens suffisants pour effectuer une étude scientifique convenable du site avec publication des résultats;

La convention prône une intégration plus grande de l'archéologie aux instruments d'environnement. Ainsi les études d'impact sur l'environnement et les décisions qui en résultent devraient prendre complètement en compte les sites archéologiques et leur contexte.

8) Financement de la recherche et conservation archéologique

Les pouvoirs publics en ratifiant la convention s'engagent à prévoir un soutien financier à la recherche archéologique par les pouvoirs publics nationaux, régionaux ou locaux, en fonction de leurs compétences respectives (article 6).

Ils s'engagent également à accroître les moyens matériels de l'archéologie préventive.

Un lien est établi entre le coût de grands travaux d'aménagement publics ou privés et la prise en charge complète de toute opération archéologique nécessaire liée à ces travaux.

Le budget de ces travaux doit également couvrir les études préalables et diffusion des connaissances (documents scientifiques de synthèse, communications et publications complètes des découvertes).

Les États ont également l'obligation de « 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 » (art. 5, *iv*).

Lorsque l'État ouvre au public des sites archéologiques, il doit aussi faire en sorte que cette ouverture – notamment les aménagements d'accueil d'un grand nombre de visiteurs – « ne porte pas atteinte au caractère archéologique et scientifique de ces sites et de leur environnement » (art. 5, *v*).

9) *Collecte et diffusion de l'information scientifique*

La collecte et la diffusion de l'information scientifique commencent par la réalisation ou l'actualisation des enquêtes, des inventaires et de la cartographie des sites archéologiques. Elle comprend surtout le document scientifique de synthèse publiable, préalable à la nécessaire diffusion intégrale des études spécialisées, qui voit le jour au terme d'opérations archéologiques.

La diffusion passe également par l'échange sur le plan national ou international d'éléments du patrimoine archéologique à des fins scientifiques professionnelles. L'État veillera cependant à prendre les dispositions utiles pour que cette circulation ne porte atteinte d'aucune manière à la valeur culturelle et scientifique de ces éléments.

Les échanges d'informations sur la recherche archéologique et les fouilles en cours sont encouragés. La contribution à l'organisation de programmes de recherche internationaux également (article 8).

10) *Sensibilisation du public*

Cela passe en premier lieu par une action éducative en vue d'éveiller et de développer auprès de l'opinion publique une conscience de la valeur du patrimoine archéologique pour la connaissance du passé et des périls qui menacent ce patrimoine. En second lieu, il s'agit de promouvoir l'accès du public aux éléments importants de son patrimoine archéologique, notamment les sites, et à encourager l'exposition au public de biens archéologiques sélectionnés (art. 9).

11) *Prévention de la circulation illicite d'éléments du patrimoine archéologique*

Cette prévention passe par l'organisation de l'échange d'informations entre les pouvoirs publics compétents et les institutions scientifiques sur les fouilles illicites constatées.

Il s'agit de contrôler les fouilles illicites ou les fouilles licites mais illicitement menées ou mises en œuvre.

Les musées et les collections publics (dont la politique d'achat est soumise au contrôle de l'État) devraient prendre les mesures nécessaires afin de ne pas acquérir des éléments du patrimoine archéologique suspectés de provenir de découvertes incontrôlées, de fouilles illicites ou de détournements de fouilles officielles.

Dans le cas où la politique d'achat n'est pas soumise au contrôle de l'État, la Convention doit leur être adressée et mettre tout en œuvre pour prévenir ce genre d'acquisition.

La convention vise à restreindre, autant que possible, par l'encouragement d'actions d'éducation, d'information, de vigilance et de coopération, le mouvement des éléments du patrimoine archéologique provenant de découvertes incontrôlées, de fouilles illicites ou de détournements de fouilles officielles.

Les dispositions de la Convention de La Valette (Malte) ne portent pas préjudice aux autres traités bilatéraux ou multilatéraux concernant la circulation illicite d'éléments du patrimoine archéologique ou leur restitution au propriétaire légitime. La Convention vise par là la Convention de l'UNESCO de 1970 et celle, plus tardive, d'UNIDROIT de 1995.

12) Assistance technique et scientifique mutuelle

Plusieurs obligations sont prévues par l'article 13 de la Convention.

L'assistance technique et scientifique mutuelle s'exprimant dans un échange d'expériences et d'experts dans les matières relatives au patrimoine archéologique ainsi que des échanges de spécialistes de la conservation du patrimoine archéologique, y compris dans le domaine de la formation permanente.

13) Contrôle de l'application de la Convention (révisée)

Un comité d'experts, institué par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe, est prévu. Sa mission est de suivre l'application de la Convention (révisée) moyennant des rapports et des propositions (art. 13).

Il peut également faire des recommandations au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, relatives à l'invitation d'États non membres du Conseil de l'Europe à adhérer à la Convention (révisée).

3. La Convention européenne relative à la protection du patrimoine audiovisuel

Ce traité a été ouvert à signature le 8 novembre 2001 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Le Luxembourg l'a signé le 2 mai 2012 ; il n'a pas encore été ratifié.

La Convention s'accompagne d'un Protocole sur la protection des productions télévisuelles ouvert à la signature le 8 novembre 2011 à Strasbourg mais, faute d'avoir atteint le seuil de 5 ratifications, toujours pas entré en vigueur. Ce protocole n'a été ni signé, ni ratifié par le Grand-Duché de Luxembourg.

La Convention et son Protocole sont organisés autour du principe du dépôt légal obligatoire pour les images en mouvement, produites ou coproduites et mises à disposition auprès du public dans chaque État. Le dépôt légal recouvre tant l'obligation de déposer un exemplaire de référence dans un organisme d'archives désigné à cet effet par les États (systématisation de l'archivage) que l'obligation de la conservation, ce qui nécessite, le cas échéant, des travaux de restauration (lutte durable contre le déperissement de ces archives). À ces deux obligations s'ajoute celle de la mise à disposition pour des consultations à des fins scientifiques ou de recherches, tout en respectant les réglementations internationales et nationales en matière de droits d'auteurs.

C. LA CONVENTION D'UNIDROIT⁴¹⁰

La Convention d'UNIDROIT du 24 juin 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés concerne la revendication internationale des biens culturels. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1998.

Elle s'est posée dans un contexte où le droit commun n'apporte pas de solutions satisfaisantes et les textes conventionnels existants ne couvrent pas, ou pas suffisamment, les aspects de droit privé de la protection des biens culturels.

C'est d'ailleurs autour d'un obstacle majeur à la reconnaissance internationale des règles en cette matière que la convention s'est constituée : la protection de l'acquéreur de bonne foi.

L'UNESCO s'est donc tournée vers UNIDROIT pour élaborer un nouvel instrument prenant pour point de départ la Convention de 1970.

La relation entre la Convention d'UNIDROIT de 1995 et celle de l'UNESCO de 1970 est forte. La première renforce donc les dispositions de la seconde et les complète en formulant des règles minimales en matière de restitution et de retour de biens culturels. Elle garantit les règles du droit international privé et de la procédure internationale qui permettent de faire appliquer les principes inscrits dans la Convention de l'UNESCO. Les deux conventions sont donc compatibles et complémentaires.⁴¹¹

Le texte de la Convention d'UNIDROIT est le résultat d'un compromis, et comme tout compromis, il ne satisfait pas pleinement les préoccupations de chacun. Toutefois, selon les rédacteurs de la convention, un examen attentif de la Convention montre qu'aucune partie concernée par la Convention ne devra en pâtir de façon injuste.

La Convention est marquée par la recherche d'un équilibre entre deux pôles. D'une part, celui des adeptes de la libre circulation internationale des biens culturels et, d'autre part, celui des partisans d'une protection nationale du patrimoine.

Les premiers voulaient restreindre le plus possible le champ d'application matérielle de la Convention et préserver la protection dont bénéficie chez eux l'acquéreur de bonne foi. Les seconds voulaient au contraire étendre le plus possible la portée du principe de la restitution des biens culturels volés ou illicitement exportés et assurer ainsi une protection internationale optimale du patrimoine culturel national.

La présentation de la convention d'UNIDROIT de 1995 prend l'exemple d'un musée qui, lorsqu'il a connaissance d'un bien culturel qu'il croit illicitement exporté du pays d'origine, ne peut pas s'en porter acquéreur en raison des règles du Code de déontologie de l'ICOM (cf. *infra*).

Si le bien en question est acheté sur le marché de l'art international par une personne ou une institution qui est de bonne foi, il n'existe aujourd'hui aucune autre solution que de le racheter pour l'État d'origine⁴¹².

Tandis que certains pays peuvent supporter les frais engagés pour ces achats, de nombreux autres pays ne sont pas en mesure de dépenser cet argent pour récupérer des objets rares qui appartiennent à leur patrimoine national. Avec la Convention d'UNIDROIT, la personne ou l'institution dépossédée, ou l'État d'origine, pourra

⁴¹⁰ INSTITUT INTERNATIONAL POUR L'UNIFICATION DU DROIT PRIVÉ (UNIDROIT), *La Convention d'UNIDROIT de 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés – présentation générale*.

⁴¹¹ *Ibid.*, p. 1.

⁴¹² *Ibid.*, p. 2.

revendiquer le bien selon des procédures différentes selon que le bien a été volé ou illicitement exporté.⁴¹³

Le véritable but de la Convention est de réduire le trafic illicite en provoquant une modification progressive mais profonde des comportements de tous les acteurs du marché et de tous les acquéreurs.

Lorsqu'un bien culturel a fait l'objet d'un **vol**, la restitution est systématique. Il s'agit d'une obligation inconditionnelle s'il n'y a pas prescription. La seule question qui se pose alors est celle de savoir si une *indemnité* est due.⁴¹⁴

Le principe posé par l'article 3(1) de la Convention selon lequel *le possesseur d'un bien volé doit dans tous les cas le restituer*, est peut-être le plus important.

Selon les auteurs de la convention, il ne s'agit pas de procéder à une évaluation d'ordre moral entre les deux règles : ni le propriétaire original ni l'acquéreur de bonne foi ne doivent être pénalisés, toutefois les deux ne peuvent être pleinement protégés.

La question qui s'est posée est de savoir quelle règle découragerait le plus le trafic illicite. La réponse fut pragmatique : obliger l'acquéreur, sous peine de devoir restituer le bien, à vérifier que le bien est entré licitement dans le commerce.

Cette règle, associée à la possibilité d'une indemnité pour l'acquéreur lorsqu'il prouve avoir agi avec la « diligence requise » (article 4(1)), constitue, toujours selon les auteurs de la convention, une mesure juridique des plus importantes en matière de lutte contre le trafic illicite de biens culturels.⁴¹⁵

Une des pratiques générales du marché de l'art qui veut que l'on ne révèle pas la provenance des biens culturels et où les acquéreurs ne sont pas trop curieux sera touchée directement.

La Convention permet en effet de faire peser la responsabilité sur l'acquéreur final car il apparaît comme la seule personne qu'il est le plus souvent possible d'appréhender. Actuellement, l'acquéreur final s'abrite derrière la diversité et l'incohérence des ordres juridiques pour s'approprier des biens volés ou des biens dont il ne peut que soupçonner l'origine illégale. Le principe est juste dans la mesure où le montant des sommes engagées ainsi que la particularité des biens en jeu ne laissent aucun doute quant à l'expérience du prétendu acquéreur de bonne foi.

Le pari de la convention est de « jouer » sur la demande de biens provenant de trafic. Ainsi, faire diminuer la demande permettra que l'offre diminue.

La Convention parle d'indemnité « équitable » et non pas de remboursement du prix payé. À ceci s'ajoutent les critères de la « diligence requise » (article 4(4)) qui sont tels qu'il sera toujours plus difficile aux possesseurs de prouver qu'ils ont agi avec une telle diligence et donc de prétendre à une indemnisation. L'argument des « pays exportateurs » selon lequel le propriétaire dépossédé n'a pas toujours les possibilités financières pour pouvoir indemniser l'acquéreur de bonne foi n'est donc plus de mise.

La Convention considère illicitement exporté un bien exporté temporairement pour une exposition et non retourné conformément à l'autorisation délivrée.

⁴¹³ *Ibid.*, p. 2.

⁴¹⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁴¹⁵ *Ibid.*, p. 2.

Le retour après une exportation illicite est quant à lui soumis à une condition, celle d'une *atteinte significative à un intérêt scientifique* ou à la *constatation que le bien culturel revêt une « importance culturelle significative »*. Seul l'État d'où le bien est sorti illicitement pourra ici agir.⁴¹⁶

Comme il s'avérait pratiquement impossible de déterminer les interdictions d'exportation qui seraient reconnues et appliquées, les rédacteurs de la Convention ont finalement choisi une série d'intérêts que tous les États estimaient devoir être protégés (article 5(3)). La Convention ne reconnaît pas les interdictions nationales d'exportation motivées par des considérations politiques ou économiques, et exige une atteinte qualifiée à des intérêts surtout *culturels, mais aussi scientifiques ou historiques*.⁴¹⁷

Il convient toutefois de noter que cette liste des intérêts n'est pas exhaustive car chaque État contractant conserve la faculté d'appliquer des règles plus favorables au retour d'un bien culturel illicitement exporté que celles prévues par la Convention (article 9) et en l'occurrence de tenir compte d'autres intérêts que ceux prévus par l'article 5.⁴¹⁸

En cas de transmission des biens culturels volés ou exportés de façon illicite par héritage ou succession, le bénéficiaire est soumis aux mêmes obligations que le possesseur de bonne foi qui aurait acquis le bien par cession. Cette question est d'importance notamment dans la pratique muséale puisqu'il n'est pas rare que des particuliers fassent à des musées ou à des institutions similaires des donations ou des legs dont l'origine peut être douteuse.⁴¹⁹

Il est important de signaler également un autre type de biens culturels couverts par la Convention, les biens archéologiques issus de fouilles qui ne sont couverts que par l'interprétation que donnent certains États de l'article 9 de la Convention de 1970.⁴²⁰

La Convention d'UNIDROIT envisage quant à elle la possibilité d'intenter une action sur la base des dispositions relatives soit au vol soit à l'exportation illicite: elle assimile un tel bien à un bien volé « si cela est compatible avec le droit de l'État où lesdites fouilles ont eu lieu » (article 3(2)). La convention contient en outre l'article 5(3) lettres *a*, *b* et *c* qui s'applique aux biens issus des sites archéologiques.⁴²¹

Le choix de la procédure se fera notamment en fonction de la difficulté de la preuve à apporter (que le bien est issu de fouilles ou qu'il a été illicitement exporté).

Selon les rédacteurs de la convention certaines autres règles de la Convention montrent bien combien le compromis atteint prend en compte les différentes préoccupations légitimes.

Il s'agit d'une part du besoin de sécurité juridique des acteurs du marché, des collections publiques et privées. Premièrement, ce besoin est satisfait par l'exigence du paiement de l'indemnité lorsqu'elle est due.

Deuxièmement, le besoin de sécurité juridique est encore assuré par la clarté de la clause de non rétroactivité (article 10). Les auteurs de la Convention sont en effet parvenus à une solution qui pose le principe général (paragraphe 1 et 2) selon lequel la Convention ne s'appliquera qu'aux biens culturels volés après l'entrée en vigueur de la

⁴¹⁶ *Ibid.*, p. 3.

⁴¹⁷ *Ibid.*, p. 3.

⁴¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

⁴¹⁹ *Ibid.*, p. 3.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 3.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 3.

Convention à l'égard de l'État où la demande est introduite, et aux biens illicitement exportés après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de l'État requérant et de l'État où la demande est introduite.

Toutefois, il est précisé par le paragraphe 3 que la Convention « ne légitime aucunement une opération illicite (...) qui a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la Convention » et n'exclut aucune autre action intentée en dehors du cadre de la Convention.

Troisièmement, ce besoin de sécurité juridique est également satisfait par l'application de la prescription relative courte. Celle-ci est de trois ans à compter du moment où le demandeur a connu l'endroit où se trouve le bien et l'identité du possesseur (solution applicable même aux collections publiques et assimilées qui pourront être imprescriptibles)⁴²².

D'un autre côté le texte prend en compte les intérêts matériels et moraux des États « exportateurs » et plus généralement des collections publiques (dont l'article 3(7)⁴²³ donne une définition autonome au sens de la Convention), des institutions religieuses et culturelles, de la protection du patrimoine archéologique et monumental par la création d'un bloc de biens culturels soumis à une prescription particulièrement longue (75 ans) ou même l'imprescriptibilité.⁴²⁴

Le même régime exceptionnel s'étend aux biens sacrés ou revêtant une importance collective pour les communautés autochtones. Il s'agit là selon les rédacteurs de la convention de la marque d'un dialogue plus équilibré entre toutes les cultures.⁴²⁵

Enfin, la disposition qui prévoit des « efforts raisonnables » pour imposer le paiement de l'indemnité aux responsables du trafic illicite plutôt qu'aux propriétaires ou aux États demandeurs va également dans le sens (art. 4(2)) de la prise en compte des intérêts des États exportateurs.⁴²⁶

⁴²² *Ibid.*, p. 4.

⁴²³ « 7) Par “collection publique”, au sens de la présente Convention, on entend tout ensemble de biens culturels inventoriés ou autrement identifiés appartenant à :

a) un État contractant ;
b) une collectivité régionale ou locale d'un État contractant ;
c) une institution religieuse située dans un État contractant ; ou
d) une institution établie à des fins essentiellement culturelles, pédagogiques ou scientifiques dans un État contractant et reconnue dans cet État comme étant d'intérêt public. »

⁴²⁴ *Ibid.*, p. 4.

⁴²⁵ *Ibid.*, p. 4.

⁴²⁶ *Ibid.*, p. 4.

4. PRÉSENTATION THÉMATIQUE ET RAISONNÉE

A. INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

Avant l'exposé des notions et leur présentation, le choix des pays sur lesquels l'analyse s'est fixée et celui des concepts seront abordés.

Le processus de sélection des ordres juridiques et la méthodologie s'est faite de la manière suivante.

Le Luxembourg, par sa taille réduite, est indéniablement un « pays frontière ».

Une présentation des notions concernant la protection du patrimoine qui existent dans le voisinage direct du Grand-Duché de Luxembourg se révèle donc nécessaire voire impérative.

Autour du Grand-Duché de Luxembourg se situent à l'Ouest et au Nord la Belgique, à l'Est l'Allemagne, et la France au Sud. Il a donc paru opportun de présenter⁴²⁷ les structures juridico-administratives – organisationnelles – présentes dans les régions directement voisines. Il convient toutefois de souligner que le Grand-Duché de Luxembourg couvre une superficie de 2586 km², ce qui est moins que la majorité des différentes entités territoriales comparées ci-dessous. Il est souhaitable de garder à l'esprit la relativité, en d'autres termes tout chiffre ou toute statistique n'est pertinente que rapportée notamment à la densité et/ou à la superficie ; si la relativité n'était pas la règle d'analyse, cela renforcerait l'adage selon lequel *comparaison n'est pas raison*.

unité territoriale	Grand-Duché de Luxembourg	France, Région Lorraine	Belgique, Région wallonne	Allemagne	
		Département de la Moselle	Province du Luxembourg	Saarland	Rheinland-Pfalz
critère					
Population	511.840	1.044.898 §*	271.352	1.017.567	4.003.745
Superficie (en km ²)	2.586,0	6.216,3 *	4.440,0	2.568,8	19.854,1
Densité moyenne (hab./km ²)	196,0 +	168,2 § ⁴²⁸	61,0 ⁴²⁹	397,1 +	201,9 +

Source : EUROSTAT sauf INSEE* lorsqu'indiqué – données 2011 sauf indication contraire (§) 2009 ; (+) 2010

Certains des pays ayant récemment intégré l'Union européenne ont des législations originales qui se sont axées, à l'époque de leur émancipation de la tutelle soviétique et de la reconstruction d'un système juridique qui leur est maintenant propre, sur une forte intégration des conventions du Conseil de l'Europe en matière de patrimoine culturel, entre autres par l'action de la Cellule d'appui législatif de cette institution internationale. Les législations récentes des pays baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie) ont été retenues dans la recherche. D'autres régions ou pays seront citées ponctuellement.

⁴²⁷ Cf. tableau annexé.

⁴²⁸ Région Lorraine : 100,0 hab./km² (2010)

⁴²⁹ Région wallonne : 209,1 hab./km² (2011)

Hors Union européenne, la Suisse a été choisie pour sa proximité notamment culturelle (État d'Europe occidentale) et ses normes moins dépendantes de l'application des règles de l'espace communautaire. Ce pays membre du Conseil de l'Europe propose une législation abondante et riche en matière de protection du patrimoine culturel et offre une diversité de territoires dont certains sont comparables en échelle au Grand-Duché. L'étude étant limitée quelques cantons l'inspireront ponctuellement.

Le Québec, province du Canada, plus proche de la tradition civiliste, possède une législation récente et fort dynamique. Il paraissait pertinent, malgré que l'échelle du territoire ne corresponde pas en un certain sens, de se pencher sur certains des mécanismes de protection du patrimoine culturel qu'elle propose.

Si dans des études à beaucoup plus long cours, une grille d'analyse et les critères de présentation sont extrêmement structurés, l'espace et le temps limitant cette étude ainsi que la pertinence de ceux-ci dans ce cadre ont paru assez convaincants pour pouvoir proposer une analyse linéaire des notions cardinales. En d'autres termes, à une analyse par pays qui en effet donnerait, semble-t-il, une présentation trop compartimentée, il a paru plus judicieux de rapprocher, dans la mesure du possible, certains concepts ou notions autour de certains thèmes bien circonscrits.

Certains sont transversaux, d'autres peuvent trouver une résonance dans une ou plusieurs branches du patrimoine culturel (patrimoine archéologique, patrimoine architectural, patrimoine mobilier, patrimoine immatériel, etc.).

La présente partie comparative consiste en une analyse de concepts jugés équivalents. Dans un premier temps, cette analyse se penchera sur les différents pays annoncés, le cas échéant car tous les concepts ne sont pas présents dans les différents ordres juridiques sélectionnés ou la recherche en tant que telle pose problème sur ces points. L'intérêt va donc se porter sur les règles de droit permettant d'analyser une problématique ou une notion particulière ou de résoudre un problème spécifique.

Ensuite, dans un second temps, l'analyse sera plus ciblée et, dans la zone définie, se penchera plus précisément sur certains équivalents non plus au niveau des concepts mais sur le plan de l'organisation, par exemple des commissions d'avis.

La présentation thématique et raisonnée doit beaucoup aux travaux du groupe de recherche international (GDRI) « Droit du patrimoine culturel et du droit de l'art ».

B. PRINCIPES PRÉLIMINAIRES ET NOTIONS

Il est opportun d'aborder de manière succincte plusieurs notions qui, sans être spécifiques au droit du patrimoine culturel, sont indispensables à la bonne compréhension de celui-ci.

Comme le rapporte les Orientations pour le développement de législations et de systèmes de gestion du patrimoine culturel, il est important du point de vue patrimonial de déterminer les catégories de meubles et d'immeubles. Elles peuvent poser des problèmes particuliers et il convient donc de prévoir des liens entre celles-ci. Il y a en effet un risque majeur de déstructuration d'une unité artistique ou historique, par l'arrachement des meubles qui, séparables matériellement, ne le sont pas au regard de l'histoire.⁴³⁰

1. Immeuble

a) droit français

En droit français, il se définit comme la catégorie de biens incluant les immeubles par nature, les immeubles par destination et les immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent.

Les immeubles par nature sont les fonds de terres et autres biens (édifices notamment) fixés au sol de sorte qu'ils ne puissent être déplacés sans altération du support. Cela s'étend à l'ensemble des matériaux qui y sont incorporés de façon indivisible (fenêtres, cheminées...); tandis que les immeubles par destination sont les meubles affectés à une destination particulière, qu'ils soient indispensables à l'exploitation d'un fonds ou d'une activité (commerciale, agricole, industrielle...) ou que le propriétaire les ait attachés à perpétuelle demeure (généralement dans un but ornemental); les immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent sont l'usufruit des choses immobilières, les servitudes ou services fonciers, les actions tendant à revendiquer un immeuble.

Il trouve une définition légale à l'article 517 du Code civil : « Les biens sont immeubles, ou par leur nature, ou par leur destination, ou par l'objet auquel ils s'appliquent ».

Plusieurs notions sont à dégager. En premier lieu celle d'immeuble par nature, qui englobe le sol et tout ce qui est fixé au sol (végétaux, constructions). Le volume ou le poids du bien n'influence pas la qualification retenue. Peu importe la légèreté ou le caractère imposant (laissant supposer que le bien est indéplaçable).

Concernant les immeubles par nature, le juge cherchera à déterminer s'il existe une attache, un dispositif d'ancrage.

En deuxième lieu, les immeubles par destination sont des biens meubles qui du fait du lien matériel ou intellectuel qui les unit à un immeuble sont fictivement considérés comme immeubles. Ils ne répondent à cette définition que lorsque deux conditions sont réunies :

1. l'immeuble par nature et le meuble affecté à l'immeuble doivent appartenir au même propriétaire (unité de propriété)

⁴³⁰ Robert PICKARD (dir.), *Orientations pour le développement de législations et de systèmes de gestion du patrimoine culturel*, 2^e édition, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2011, document préparé par la Cellule d'appui législatif du Programme de coopération et d'assistance techniques, Division de la coopération régionale, Direction de la culture et du patrimoine culturel et naturel.

2. un rapport de destination qui peut consister en l'affectation du meuble au service ou à l'exploitation d'un fonds ou en l'attache du meuble à perpétuelle demeure.

L'affectation du meuble au service ou à l'exploitation d'un fonds est caractérisée par le fait que le bien doit être indispensable à l'exploitation du fonds ou du service et qu'il doit être effectivement affecté. L'intention d'affectation du propriétaire est primordiale. Cette fiction juridique s'explique par des raisons économiques qui permettent de soumettre l'ensemble des biens nécessaires à l'exploitation à un même régime juridique.

L'attache à perpétuelle demeure caractérise surtout les biens d'ornementation sans se préoccuper de l'utilité mais plutôt de l'intention du propriétaire d'établir matériellement un lien entre le bien et l'immeuble. En d'autres termes, il s'agit de regarder l'attachement du bien à l'immeuble et sa matérialisation.

Des présomptions non exhaustives d'attache à perpétuelle demeure sont prévues par l'article 525 du code civil. Il dispose que « le propriétaire est censé avoir attaché à son fonds des effets mobiliers à perpétuelle demeure, quand ils y sont scellés en plâtre ou à chaux ou à ciment, ou lorsqu'ils ne peuvent être détachés sans être fracturés et détériorés, ou sans briser ou détériorer la partie du fonds à laquelle ils sont attachés.

Les glaces d'un appartement sont censées mises à perpétuelle demeure, lorsque le parquet sur lequel elles sont attachées fait corps à la boiserie. Il en est de même des tableaux et autres ornements. Quant aux statues, elles sont immeubles lorsqu'elles sont placées dans une niche pratiquée exprès pour les recevoir, encore qu'elles puissent être enlevées sans fracture ou détérioration. »

C'est la « force du lien unissant le bien meuble à l'immeuble » qui permettra d'apprécier qu'il s'agit soit d'une incorporation, soit d'une attache à perpétuelle demeure. Cette appréciation a engendré beaucoup de litiges débouchant sur nombre de jurisprudences.

Les enjeux de la qualification sont différents selon qu'il s'agit du droit commun ou du droit du patrimoine.

D'une part, le régime des objets mobiliers est absorbé vers celui de l'immeuble dans la mesure où ils lui sont attachés. Les ensembles sont ainsi préservés.

D'autre part, le code du patrimoine adopte un régime *a contrario* du code civil.

Le régime concernant les éléments classés au titre des monuments historiques dissocie le régime des immeubles par nature et celui des immeubles par destination alors traités comme objets mobiliers. Le risque de séparation des éléments protégés de l'immeuble protégé trouve sa source dans la protection qui leur est accordée par des dispositifs distincts.

La qualification est de grande importance. Il s'agit alors pour préserver un décor intérieur de le qualifier d'immeuble par nature. En revanche, s'il est qualifié d'immeuble par destination, il pourra être démembré et séparé de l'immeuble.

La jurisprudence indique que :

- des mosaïques ont tous les caractères de l'immeuble par nature proprement dit ;⁴³¹
- des fresques ⁴³² ont qualité d'immeubles par nature mais une fois détachées de leur support, elles deviennent meubles par nature.

⁴³¹ Cass. req., 13 décembre 1881, DP, 82.1.55, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 540 et s.

- des bas-reliefs⁴³³ ont été qualifiés d'immeubles par nature.⁴³⁴
- des bibliothèques et boiseries sont parfois qualifiées d'immeubles par nature⁴³⁵, parfois d'immeubles par destination⁴³⁶
- les statues sont envisagées par l'article 525 du C. civ. qui considère qu'elles sont immeubles par destination « lorsqu'elles sont placées dans une niche pratiquée exprès pour les recevoir ». Cependant l'appréciation que font les juges des critères d'application de la présomption liée au placement de la statue dans une niche pratiquée à cet effet, est restrictive.⁴³⁷

b) Droit allemand (unbewegliche Sache, Grundstück)

Le Code civil allemand (BGB, *Bürgerliches Gesetzbuch*) prévoit dans son § 94 que « Sont des immeubles par destination les biens qui sont fermement rattachés au sol tels que tout particulièrement les édifices, ainsi que les produits de la terre qui sont encore rattachés au sol. Les semences et les plantes deviennent immeubles par destination respectivement par le semis ou la plantation » (al. 1^{er}) et que « Parmi les immeubles par destination d'un édifice figurent les biens nécessairement intégrés pour sa construction » (al. 2nd).

La jurisprudence⁴³⁸ considère que le Code civil allemand classe tous les biens en meubles et immeubles.

Ce dernier considère comme immeubles uniquement les parties délimitées de la surface terrestre et les éléments constitutants rattachés à celles-ci. « Tous les autres biens sont meubles ».

Les éléments qui ne sont pas rattachés à la surface terrestre ne sont pas rattachés à une tierce catégorie. Les biens meubles comprennent donc les bâtiments qui sont rattachés à un immeuble de façon temporaire.

La doctrine quant à elle définit l'immeuble comme la « surface délimitée du sol, bâti ou non, ayant fait l'objet d'un enregistrement dans un registre foncier, de même que ses composantes essentielles »⁴³⁹.

⁴³² Une fresque détachée de son support sera qualifiée de meuble par nature, tout comme les matériaux d'un bâtiment détruit ; affaire dite « des fresques de Casenovés », Montpellier, 18/12/1984, Ville de Genève et Fondation Abegg c/ Consorts Margail. D., 1985, 208, J. Maury ; Cass. ass. plén., 15/04/1988, Fondation Abegg c/ Ville de Genève. JCP, 1988, II-21066, J-F Barbiéri, D., 1988, 325, concl. Cabannes, note J. Maury, RTD civ., 88 (2), avr. juin 1989, 345, obs. F. Zenati, , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 540 et s.

⁴³³ Affaire dite « Sté Transurba », TA Versailles, 3^e ch., 04/07/1996, Sté Transurba c/ Ministre de la culture. D., 1997, 33. CE, 24/02/1999, req. n° 191317 ; Sté Transurba. JCP, G, 2000, II-10232, note P. Deumier et JCP, G, 1999, I-175, chronique H. Périnet-Marquet, p. 1877 , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 540 et s.

⁴³⁴ Le Conseil d'État, dans un arrêt du 24 février 1999, approuve la Cour administrative d'appel (11 juillet 1997), , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 540 et s.

⁴³⁵ Cass. civ. 1^{ère}, 19/03/1963, SARL Carlhian c/ SA Eudoxia et autres. D., 1963, 24. ; TA Versailles, 3^{ème} ch., 28/02/1995, Sté Transurba c/ Ministre de la culture. D., 1995, 462, note J.-P. Demouveau, , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 540 et s.

⁴³⁶ Cass. civ. 1^{ère}, 05/03/1991, Heuls c/ Epx Rayon, D., 1991, somm. com. 304, , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 540 et s.

⁴³⁷ Cour de cassation du 3 juillet 1968 (Eoux Sawinkoff c/ Epx Mangeot), D., 1969, 161 ; cour d'appel de Paris, arrêt du 27 mars 1963 (Paris, 1^{re} ch., 27/03/1963, Soc. Fonderie et Restauration d'Art et autres c/ Époux Gambade, D., 1964, 27), , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 540 et s.

⁴³⁸ RG [Reichsgericht ; Cour suprême de l'empire allemand], arrêt du 19 septembre 1903, RGZ 55, p. 281, 284 ; cf. aussi RG, arrêt du 14 novembre 1938, RGZ 158, p. 362, 366, 368, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 535-537.

⁴³⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 535-537.

C'est par le prisme des règles d'usage que s'apprécie le caractère fermement rattaché d'une chose. Tantôt l'endommagement, tantôt une modification de sa finalité ou un effort démesuré lors du détachement de la chose, indiqueront que le bien doit être envisagé comme un immeuble par destination.

Dès lors qu'un édifice – notion largement entendue – est un immeuble par destination par rapport au terrain (*Grundstück*), ses propres biens immeubles par destination sont aussi ceux du terrain.

C'est l'« empreinte particulière » (*Gepräge*) que la chose laisse qui déterminera son intégration à l'édifice pour sa construction.

La jurisprudence⁴⁴⁰ a également insisté sur le fait que « Tous les biens indispensables à l'usage ou à l'édification d'un immeuble font partie de l'immeuble auquel ils s'incorporent ».

En outre, les biens immeubles suivent un régime particulier d'acquisition de la propriété, qui les distingue des biens meubles.

Sont des immeubles par destination :

- Les boiseries d'un château même si elles ne sont pas originelles⁴⁴¹ ;
- Des fresques peintes dans la cage d'escalier d'un immeuble d'habitation privé⁴⁴² ;
- Du mobilier fait sur mesure et intégré au bâti d'une maison d'habitation⁴⁴³ ;
- Un revêtement de sol sur mesure⁴⁴⁴.

Ne peut être considéré comme un immeuble, du mobilier réalisé sur mesure mais non rattaché au bâti⁴⁴⁵.

c) Droit suisse

La notion d'immeuble est une notion commune en droit suisse. Il ne s'agit pas d'une notion spécifique au domaine des biens culturels.

L'art. 655 al.1 Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CCS ; RS 210) prévoit que seuls les immeubles peuvent faire l'objet de la propriété foncière. Le second alinéa prévoit que « sont immeubles dans le sens de la présente loi : 1. les biens-fonds ; 2. les droits distincts et permanents, immatriculés au registre foncier ; 3. les mines ; 4. les parts de copropriété d'un immeuble. ».

La propriété foncière « comprend, sous réserve des restrictions légales, les constructions, les plantations et les sources. » selon l'art. 667 al. 2 CCS qui contient le principe de l'accession⁴⁴⁶. Selon l'article 642 alinéa 2 CCS, est considéré comme partie intégrante ce qui « constitue un élément essentiel de la chose [complexe] et ne peut être séparé sans la détruire, la détériorer ou l'altérer. » Le droit suisse ne connaît pas la notion d'immeuble par destination.⁴⁴⁷

⁴⁴⁰ BGH, arrêt du 13 mars 1970, BGHZ 53, p. 324, 325, , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 535-537.

⁴⁴¹ RG, arrêt du 14 novembre 1938, RG 158, p. 362 ss., , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 535-537.

⁴⁴² arrêt du RG du 8 juin 1912 ; RGZ 79, p. 397 ss., , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 535-537.

⁴⁴³ OLG de Cologne [*Oberlandesgericht Köln* ; Tribunal régional supérieur] arrêt du 6 mai 1991, NJW-RR 1991, p. 1077 ss., , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 535-537.

⁴⁴⁴ LG de Cologne [*Landgericht Köln* ; Tribunal régional], arrêt du 15 juin 1979, NJW 1979, p. 1608, , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 535-537.

⁴⁴⁵ OLG de Cologne [*Oberlandesgericht Köln* ; Tribunal régional supérieur] arrêt du 6 mai 1991, NJW-RR 1991, p. 1077 ss., , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 535-537.

⁴⁴⁶ Le Code civil suisse prévoit une exception au principe de l'accession puisque les constructions provisoires et légères sont considérées comme des meubles et non des immeubles (article 677 al. 1 CC), , cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 546-547.

⁴⁴⁷ CECOJI, *op. cit.*, p. 546-547.

Certaines lois cantonales définissent la notion d'immeuble, par exemple celle du Canton de Fribourg. Selon l'article 3, b de la loi sur la protection des biens culturels du 7 novembre 1991, « l'expression immeuble désigne une construction, un site construit ou un site historique ou archéologique. »

La doctrine donne de cette notion la définition suivante : « Bien qui ne peut être déplacé sans subir une altération de sa substance »⁴⁴⁸. Elle considère également comme immeuble tout élément faisant partie intégrante d'un immeuble, cela en vertu du principe d'accession.

2. Meuble

a) Droit français

Le « meuble » se définit en droit français comme la catégorie de biens incluant les meubles par nature, les meubles par anticipation et les meubles par détermination de la loi.⁴⁴⁹ L'article 527 du Code civil français (C.Civ. fr.) dispose que « Les biens sont meubles par leur nature, ou par la détermination de la loi ». Les articles 528 et 529 C.Civ. fr. prévoient respectivement que « Sont meubles par leur nature les animaux et les corps qui peuvent se transporter d'un lieu à un autre, soit qu'ils se meuvent par eux-mêmes, soit qu'ils ne puissent changer de place que par l'effet d'une force étrangère » et que « Sont meubles par détermination de la loi, les obligations et actions qui ont pour objet des sommes exigibles ou des effets mobiliers (...) ».

Le droit civil des biens distingue d'une part les biens immeubles et d'autre part les biens meubles.⁴⁵⁰

C'est la constatation de la nature des choses qui dicte cette catégorisation des biens. S'ajoute aux catégories déjà définies celle des meubles meublants prévus à l'article 534 du code civil français et comprenant « les meubles destinés à l'usage et à l'ornement des appartements, comme tapisseries, lits, sièges (...) et autres objets de cette nature. (al. 2) Les tableaux et les statues qui font partie du meuble d'un appartement y sont aussi compris mais non les collections de tableaux qui peuvent être dans les galeries ou pièces particulières (...) »⁴⁵¹.

Les meubles peuvent être plus ou moins faciles à déplacer. Des constructions simplement posées sur le sol n'en sont pas moins des meubles si elles n'y sont pas ancrées.⁴⁵² Par exemple, il a été jugé à propos d'éléments décoratifs considérés comme meubles par nature, que « Ne sont pas attachées à perpétuelle demeure des boiseries qui n'adhèrent pas aux murs et sont simplement posées sur le sol, même si par endroits, elles sont unies au gros œuvre par de simples clous, dès lors qu'elles peuvent être arrachées sans aucun dommage pour elles ni pour l'immeuble ».⁴⁵³

⁴⁴⁸ CECOJI, *op. cit.*, p. 546-547.

⁴⁴⁹ Sont donc inclus respectivement : toute chose qui peut se transporter d'un lieu à un autre, les biens immeubles auxquels on attribue fictivement la qualité de meubles en considération de leur futur détachement (récoltes vendues sur pied) et par détermination de la loi (parts sociales, rentes, droits de propriété littéraire et artistique ...).

⁴⁵⁰ Article 516 du code civil : « Tous les biens sont immeubles ou meubles »

⁴⁵¹ Tel n'est pas le cas d'un tableau isolé, selon la jurisprudence (CECOJI, *op. cit.*, p. 636).

⁴⁵² Arrêt de la Cour de cassation, chambre commerciale, du 10 juin 1974, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 636.

⁴⁵³ Civ. 2^e, 5 avril 1965, JCP, II-14233, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 636.

En revanche, un bien est un immeuble par nature dès lors que le dispositif de liaison, d'ancrage ou de fondation révèle qu'il ne repose pas simplement sur le sol et n'y est pas maintenu par son seul poids, même s'il s'agit de constructions légères ou temporaires.⁴⁵⁴

La règle de différenciation avec la catégorie des immeubles par nature est la fixation au sol et le critère de l'altération du support en cas d'enlèvement.

Les conséquences de la qualification de meuble ou d'immeuble sont grandes dans le droit du patrimoine. Toutefois, ce dernier tandis qu'il prend en compte le « degré de mobilité des biens » dans l'élaboration de ses règles, il s'écarte quand même de la « logique civiliste » dans la protection au titre des monuments historiques (livre VI du code du patrimoine).

Deux types de protection sont distingués, en premier lieu celle au titre des immeubles, en second lieu celle au titre des objets mobiliers.

Les immeubles par destination sont compris dans la catégorie des objets mobiliers pour deux raisons.

D'abord, parce que les actes illicites (tels que la soustraction ou l'exportation) touchent plus souvent les biens meubles et que sont inclus dans ces derniers les immeubles par destination dont l'affectation entraîne leur caractère immeuble.

Ensuite, parce que l'extension d'une servitude de protection d'un immeuble aux immeubles par destination risque d'être considérée comme une atteinte excessive au droit de propriété.

Cette faiblesse juridique n'a pas encore trouvé de remède malgré plusieurs propositions de loi ayant pour but d'instituer des modes de protection des ensembles dits mixtes.

L'arrêté de classement général d'un immeuble au titre des monuments historiques n'inclut donc pas les éventuels immeubles par destination qui lui sont rattachés. Le constat est que le propriétaire peut alors librement procéder au dépeçage du bien.

b) Droit allemand (*Bewegliche Sache*)

La notion de meuble ne reçoit pas de définition légale. La doctrine l'entend comme l'« objet matériel, non intimement rattaché à un support et qui peut être déplacé ». L'article § 90 du *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) dispose que « les choses au sens de cette loi ne sont que des objets matériels. » Il s'agit d'une sous-catégorie de la notion d'objet (*Gegenstand*).

Les deux notions, bien meuble et bien immeuble, sont liées. La notion de meuble est définie « en creux ». Un arrêt⁴⁵⁵ de la Cour suprême de l'empire allemand rappelle le classement par le BGB de tous les biens, soit en meubles, soit en immeubles. Il ajoute que les immeubles sont « seulement des parties délimitées de la surface terrestre et les éléments constituants rattachés à celles-ci » et que « Tous les autres biens sont meubles. » Il souligne l'absence de disposition spéciale pour les « éléments qui ne sont pas rattachés à la surface terrestre ». Est qualifié de bien meuble, le « bâtiment » qui vient s'attacher à un immeuble de façon temporaire.⁴⁵⁶ Il n'y a pas d'autres catégories.

⁴⁵⁴ Com., 10 juin 1974, Bull. civ., IV, n° 183, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 636.

⁴⁵⁵ Arrêt de la Cour suprême de l'empire allemand (*Reichsgericht*, RG) du 19 septembre 1903, RGZ 55, p. 281, 284, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 628-629.

⁴⁵⁶ Le § 95 al 2 du BGB dispose que : « Sachen, die nur zu einem vorübergehenden Zweck in ein Gebäude eingefügt sind, gehören nicht zu den Bestandteilen des Gebäudes. » ; un bien meuble qui est rattaché de façon temporaire à un immeuble ou au sol conserve sa qualité de bien meuble (§ 95 al. 2 BGB).

L'aspect temporaire de l'attachement est à comprendre limitativement.

« Le détachement du bien meuble de l'immeuble doit être prévu dès le début du rattachement ou tout au moins s'inscrire dans une utilisation logique du bien. »

L'attachement n'est pas temporaire lorsqu'un détachement possible futur est seulement prévu.

Le régime des immeubles par destination ou d'éléments intégrés est prévu au § 93 du BGB (« *Wesentliche Bestandteile einer Sache* »).⁴⁵⁷

L'accessoire d'un immeuble qui permet à ce dernier de remplir sa fonction est considéré comme une chose mobilière.

Les parties d'une chose qui ne peut pas être séparée sans que l'une ou l'autre des parties soit détruite ou subisse un changement de nature (partie essentielle), ne peuvent pas faire l'objet de droits distincts. Ainsi des tapisseries murales des Gobelins qui étaient des accessoires du château où elles étaient exposées, sont comprises comme des biens meubles dans la mesure où leur retrait du mur support peut se faire sans perte de valeur pour les tapisseries.⁴⁵⁸

c) Droit suisse

L'article 713 du Code civil suisse⁴⁵⁹ prévoit que « la propriété mobilière a pour objet les choses qui peuvent se transporter d'un lieu dans un autre, ainsi que les forces naturelles qui sont susceptibles d'appropriation et ne sont pas comprises dans les immeubles. »

Le Code civil suisse ne considère plus les biens culturels comme de simples choses mobilières depuis l'adoption de la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels du 20 juin 2003 (LTBC ; RS 444.1) ainsi que de la loi d'application de la Convention de l'Unesco du 14 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels (Convention de l'Unesco de 1970 ; RS 0.444.1).

Plusieurs cantons font référence à la notion de meuble dans leur législation sur le patrimoine culturel afin de catégoriser ce dernier.

Ainsi, la loi du canton de Berne sur la protection du patrimoine du 8 septembre 1999 met en évidence au sein de la notion de patrimoine qu'elle définit, les biens du patrimoine mobilier qui sont notamment « les biens culturels tels que les objets d'art et les objets d'usage courant, les supports d'inscriptions, d'images ou d'autres données, les sources historiques et les découvertes archéologiques. » (art. 2 al. 3 LPat BE ; RS BE 426.41)

La loi du Canton de Fribourg sur la protection des biens culturels du 7 novembre 1991 à son article 3 alinéa 3 précise que « l'expression meuble désigne un objet mobilier, quelle qu'en soit la nature. » (art. 3 al. 3 LPBC FR ; RS FR 482.1).

Le règlement d'application de la loi du canton de Neuchâtel sur la protection des biens culturels du 30 août 1995 prévoit dans son champ d'application que « peuvent être considérés comme biens culturels (...) des éléments tels que (...) » les objets mobiliers,

⁴⁵⁷ § 93 BGB : « Bestandteile einer Sache, die voneinander nicht getrennt werden können, ohne dass der eine oder der andere zerstört oder in seinem Wesen verändert wird (wesentliche Bestandteile), können nicht Gegenstand besonderer Rechte sein. »

⁴⁵⁸ Arrêt du RG [*Reichsgericht* ; Cour suprême de l'Empire allemand] du 20 février 1919, RG LZ 1919, p.857, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 628-629.

⁴⁵⁹ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210).

c'est-à-dire les objets de culte, meubles, tableaux, pièces d'orfèvrerie, enseignes, outils, documents, collections archéologiques.

La doctrine résume quant à elle la notion comme la « chose qui, quelle que soit sa nature, peut être transportée d'un lieu à un autre, sans altération de sa substance. »

3. Droit de propriété

Il semble utile d'analyser brièvement ce que représente le droit de propriété pour certains droits étrangers afin de pouvoir mieux comprendre comment l'« intérêt culturel » pourra être protégé en posant des limites à la propriété.

a) Droit français

Le droit de propriété est défini par le Code civil français en son article 544 qui dispose que « la propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements. »

Il s'agit d'un « droit fondamental de valeur constitutionnelle ».

L'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 prévoit que « la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. »

La doctrine l'entend notamment comme le « droit classiquement rattaché à la catégorie des droits réels, permettant de profiter de toutes les utilités d'un bien de façon exclusive et de manière absolue » et le décompose en trois prérogatives sous les restrictions établies par la loi (user de la chose (usus), en jouir (fructus) et en disposer (abusus)).

Les limites aux droits du propriétaire privé posées afin de garantir la sauvegarde de l'« intérêt public culturel » sont complexes à mettre en œuvre par la « conception absolutiste » de ce droit. Toutefois, certaines mesures viennent protéger ou permettre l'accès aux biens culturels telles que le classement, l'inscription à l'inventaire, l'expropriation, le droit de préemption.

b) Droit allemand (Eigentum ; Eigentumsrecht)

La doctrine l'entend comme l'« attribution d'une chose mobilière ou immobilière à une personne physique ou morale, qui lui confère un droit exclusif et absolu de disposition et de jouissance (opposable à tous). »⁴⁶⁰

Le droit de propriété est garanti par l'article 14 (Propriété, droit de succession et expropriation) de la loi fondamentale (*Grundgesetz*). Le premier alinéa dispose que « La propriété et le droit de succession sont garantis. Leur contenu et leurs limites sont fixés par les lois. » Le deuxième alinéa prévoit que « Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité. »

Le *Bürgerliches Gesetzbuch* – Code civil allemand – prévoit les droits du propriétaire à son article § 903 phrase 1 : « Le propriétaire d'une chose peut, pour autant que la loi ou les droits des tiers ne s'y opposent pas, se comporter avec elle comme il l'entend et

⁴⁶⁰ CECOJI, *op. cit.*, p. 459.

exclure sur elle toute intervention d'autrui.»⁴⁶¹ Cet article ne définit pas la notion de propriété mais donne le contenu des droits reconnus au propriétaire.

La propriété est également considérée comme le droit le plus “absolu” par la doctrine et la jurisprudence allemande, au sens où sont permises au propriétaire tant des actions matérielles que juridiques. Il existe un régime spécial en matière de propriété publique (*öffentliches Eigentum*), différent donc du régime du droit privé.

En droit du patrimoine culturel, les limites à l'exercice du droit de propriété sont posées d'une part en droit fédéral et d'autre part en droit des Länder, respectivement par la loi relative à la protection des biens culturels allemands contre leur sortie du territoire⁴⁶² et par les *Denkmalschutzgesetze*. L'intérêt public ou général qui consiste en la conservation de « biens de valeur significative » justifie ces limites imposées au propriétaire conformément à l'article 14 al. 1 *in fine* de la loi fondamentale.

La principale restriction vient de la qualification d'un meuble ou d'un immeuble en « bien culturel de valeur nationale ». Il sera alors soit inscrit dans la *Liste national wertvollen Kulturgutes*⁴⁶³ (inventaire des biens culturels de valeur nationale, fédérale), soit inscrit sur la liste des monuments historiques du Land où il se trouve selon la *DschG* qui s'y applique, soit inscrit sur les deux listes. Cette inscription du bien a comme conséquence la limitation de son usage et de sa disposition. Par exemple, il ne sera plus question que le bien sorte du territoire douanier allemand sans qu'une autorisation ne soit donnée.⁴⁶⁴

Il existe plusieurs cas de compensation équitable en faveur du propriétaire.

Ainsi, lors d'un refus irrévocable d'autorisation d'exporter un bien culturel qui engendre la vente de ce dernier « en raison d'une situation économique critique » (art. § 8 *KultgSchG*). Cette compensation est alors déterminée en tenant compte des avantages fiscaux (§ 1 al. 3 *KultgSchG*) par l'administration supérieure du Land où se situe le bien culturel avec l'appui du délégué du gouvernement fédéral à la culture et aux médias.

Ce sera également le cas en matière de monument historique lors du refus d'autorisation de certaines mesures comme un changement extérieur ou une restauration (*DSchG*).

Par ailleurs, l'article 14 de la loi fondamentale précise à son troisième alinéa les dispositions en matière d'expropriation : « L'expropriation n'est permise qu'en vue du bien de la collectivité. Elle ne peut être opérée que par la loi ou en vertu d'une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation. L'indemnité doit être déterminée en faisant équitablement la part des intérêts de la collectivité et de ceux des parties intéressées. En cas de litige portant sur le montant de l'indemnité, les tribunaux ordinaires sont compétents. » L'expropriation est considérée comme l'atteinte plus grave au droit de propriété. Les *DSchG* les soumettent donc à des conditions strictes. La *KultgSchG* et la

⁴⁶¹ « Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen. »

⁴⁶² Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (*KultgSchG*).

⁴⁶³ Article § 1 *KultgSchG*.

⁴⁶⁴ Le délégué du gouvernement fédéral à la culture et aux médias (Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien, §§ 6 et 12 *KultgSchG*) donnera l'autorisation dans le cas de l'inventaire fédéral. L'administration supérieure du Land – soit l'autorité compétente pour la protection des monuments historiques (Denkmalschutzbehörde), soit l'autorité compétente pour la conservation des monuments historiques (Denkmalfachbehörde) – donnera l'autorisation dans le cas d'une inscription “régionale” conformément à la *DSchG* applicable.

*Kulturgüterrückgabegesetz*⁴⁶⁵ prévoit également une forme d'expropriation par le retrait d'un bien culturel (*Einziehung*). Une indemnisation équitable est toujours prévue lors d'une expropriation.

Par exemple, un permis de démolition était refusé pour une villa, datant de 1911, inscrite sur la liste de protection des monuments historiques en Bade-Wurtemberg. Les dépenses d'entretien et de conservation étaient très importantes et la valeur du terrain nu (sans la villa) n'aurait pas été atteinte en cas de vente de celui-ci avec la villa. La Cour fédérale de justice dans son arrêt du 8 juin 1978 a assimilé le refus du permis de démolition à une expropriation et, partant, à une atteinte au droit de propriété garanti par la loi fondamentale. Les coûts financiers résultant de la protection ont dû être déterminés avec précision et le versement d'une indemnité aux propriétaires prenant compte des différents avantages fiscaux dont ils bénéficiaient fut ordonné.

Un droit de préemption et une obligation d'entretien et de conservation du bien culturel sont habituellement prévus dans les *DSchG* des Länder et figurent donc parmi les mesures limitatives de la propriété.

Si la situation juridique relative à la propriété n'est pas modifiée par la protection en tant que monument historique. Ainsi la propriété d'un bien culturel protégé que ce soit par la *KultgSchG* ou une *DSchG* peut toujours être transférée (moyennant information quant à l'aliénation).

L'article § 13 alinéa 1^{er}, 2^e phrase de la *DSchG* de Rhénanie-Palatinat a été déclaré non conforme à l'article 14 alinéa 1^{er} de la loi fondamentale par la Cour constitutionnelle fédérale dans son arrêt du 2 mars 1999.

La Cour a jugé que les « réglementations juridiques de la protection des monuments historiques qui délimitent le contenu et les limites de la propriété sont incompatibles avec l'art. 14 al. 1 GG lorsqu'elles n'évitent pas des charges disproportionnées au propriétaire et ne comportent aucune mesure préventive pour éviter de telles restrictions de la propriété. »

Le droit à indemnisation lorsqu'il est accordé comme seule règle de compensation de charges excessives, en vue de sauvegarder le principe de proportionnalité, ne suffit pas selon la Cour. Il convient donc que l'« utilité privée » de la propriété soit sauvegardée autant que faire se peut.

c) Droit suisse

L'article 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 prévoit la garantie de la propriété au sein des droits fondamentaux. Son premier alinéa dispose en effet que « La propriété est garantie. »

L'article 36 de la Constitution fédérale prévoit quant à lui les restrictions aux droits fondamentaux. Son premier alinéa dispose que « Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale » et que « Les restrictions graves doivent être prévues par une loi ». L'alinéa ajoute que « les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés. »

En outre, « toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui » (art. 36 al. 2) et « toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé » (art. 36 al. 3).

⁴⁶⁵ Loi relative à l'exécution de la convention de l'Unesco du 14 novembre 1970 et à la transposition de la directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993 (*KultGüRückG*).

L'article 26 ajoute *in fine* qu' « une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation. »

Le Code civil suisse du 10 décembre 1907 prévoit en son article 641 al. 1^{er} que « le propriétaire d'une chose a le droit d'en disposer librement, dans les limites de la loi. » Pour rappel, l'article 655 du Code civil définit l'objet de la propriété foncière, le premier alinéa dispose en effet que « la propriété foncière a pour objet les immeubles. » L'objet de la propriété mobilière est circonscrit par l'article 713 du même code comme : « les choses qui peuvent se transporter d'un lieu dans un autre, ainsi que les forces naturelles qui sont susceptibles d'appropriation et ne sont pas comprises dans les immeubles. »

Lorsqu'il n'existe pas de règles spécifiques de droit public, le droit privé sert de règle en ce qui concerne le régime du « patrimoine administratif » de la Confédération ou des cantons.

Par ailleurs, l'article 702 du Code civil suisse règle les restrictions de droit public. D'autres restrictions à la propriété foncière peuvent être pratiquées dans l'intérêt public par la Confédération, les cantons et les communes, notamment en ce qui concerne la police des constructions, les mesures destinées à la conservation des antiquités et des curiosités naturelles ou à la protection des sites (art. 702, 1. En général).

Lors d'un classement, la garantie de propriété prévue à l'article 26 de la Constitution est respectée si les mesures de classement qui lui portent atteinte cumulativement reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public et, enfin, sont proportionnées au but visé (conformément à l'article 36 de la Constitution).

Néanmoins, les mesures de classement constituent aux yeux du Tribunal fédéral une restriction grave à la propriété. Son rôle sera d'évaluer les restrictions à la garantie de propriété eu égard aux conditions de l'article 36 de la Constitution fédérale. Il convient de souligner que cette évaluation sera empreinte de retenue lorsque des circonstances locales tiennent un rôle primordial dans une affaire.

Le Tribunal fédéral juge que la protection des monuments correspond en principe à un intérêt public suffisant.⁴⁶⁶

Cependant, il estime également que dès qu'une mesure de classement produit des effets insupportables pour le propriétaire, elle est incompatible avec la Constitution.

Il s'agit de soulever les conséquences financières (rendement) du classement pour le propriétaire par rapport à la protection du monument (pesée des intérêts). Ce rapport est par exemple jugé défavorable lorsque l'affectation résultant d'une mesure de classement (obligation) s'avère déficitaire. Les exigences de rentabilité sont inversement proportionnelles à la prédisposition d'un monument à être reconnu digne de protection : « plus le monument sera digne d'être protégé, moins les exigences de rentabilité doivent être prises en compte. »⁴⁶⁷

Le Tribunal fédéral a par exemple jugé que le principe de proportionnalité n'a pas été respecté car toutes les conséquences du classement, des points de vue de l'utilisation future du bâtiment et de ses possibilités de rendement pour son propriétaire (Fondation

⁴⁶⁶ CECOJI, *op. cit.*, p. 304.

⁴⁶⁷ CECOJI, *op. cit.*, p. 304.

des logements pour personnes âgées et isolées), n'ont pas été mesurées suffisamment par les autorités genevoises.⁴⁶⁸

À propos du classement d'une salle de cinéma⁴⁶⁹, le Tribunal fédéral a aussi jugé qu'« une mesure de protection des monuments est incompatible avec la Constitution si, dans la pesée des intérêts en présence, elle produit des effets insupportables pour le propriétaire. Savoir ce qu'il en est ne dépend pas seulement de l'appréciation des conséquences financières de la mesure critiquée, mais aussi de son caractère nécessaire : plus un bâtiment est digne d'être conservé, moins les exigences de la rentabilité doivent être prises en compte ». Pour respecter le principe de proportionnalité, le Tribunal fédéral ajoute que « S'agissant d'une restriction grave au droit de propriété, l'autorité doit, en premier lieu, établir les faits de telle manière qu'apparaissent clairement toutes les conséquences du classement, tant pour ce qui concerne le bâtiment lui-même et son utilisation future, que le rendement que le propriétaire pourra désormais en escompter. À cette fin, l'autorité et le propriétaire doivent se concerter pour examiner tous les effets du classement, étudier d'éventuelles variantes et solutions alternatives, fixer les modalités, les charges et les conditions de l'utilisation future ».

4. Domaine public

Il convient de se pencher sur la protection qu'offre le droit commun relatif à la domanialité publique, en regard de ce qui a pu être dégagé dans la première partie.

a) Droit français

La domanialité publique en droit français exige que le bien appartienne à une personne publique. Le domaine public sera délimité suivant que les biens sont immeubles ou meubles.

Le domaine public immobilier est circonscrit à l'article L2111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) : « (...) le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L1⁴⁷⁰ est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. » L'article réserve les dispositions législatives spéciales. L'affectation à une utilité publique sert de critère.

En outre, L'article L2111-2 du CGPPP inclut dans le domaine public « les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L1 qui, concourant à l'utilisation d'un bien appartenant au domaine public, en constituent un accessoire indissociable. »

Le domaine public mobilier de la personne publique propriétaire est délimité à l'article L2112-1 du CGPPP et contient « les biens présentant un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique », sans préjudice des dispositions applicables en matière de protection des biens culturels.

⁴⁶⁸ Arrêt du Tribunal fédéral du 30 novembre 2006 « *Fondation des logements pour personnes âgées et isolées (FLPAI) contre Société d'art public* » (1P.842/2005).

⁴⁶⁹ Arrêt du Tribunal fédéral du 28 juin 2000 « *Époux A. contre Tribunal administratif du canton de Genève* » (ATF 126 I 219).

⁴⁷⁰ Article L1 CGPPP : « Le présent code s'applique aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, ainsi qu'aux établissements publics. »

L'article donne ensuite une liste exemplative (ouverte) d'éléments qui peuvent faire partie de ce domaine public mobilier.

Il s'agit des

- documents soumis au dépôt légal (L131-2 Code du patrimoine) ;
- des archives publiques (L211-4 C. pat.) ;
- des archives issues de fonds privés entrées dans les collections publiques par acquisition à titre onéreux, don, dation ou legs ;
- des découvertes de caractère mobilier devenues ou demeurées propriété publique en application des mesures de mise en œuvre des opérations d'archéologie préventive (livre V, titre II, chapitre 3 C. pat.) et en application des mesures réglant les fouilles archéologiques programmées et les découvertes fortuites (livre V, titre III, chapitre 1^{er} C. pat.) ;
- les biens culturels maritimes de nature mobilière (livre V, titre III, chapitre 2 C. pat.) ;
- les objets mobiliers classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou situés dans un immeuble classé ou inscrit et concourant à la présentation au public de parties classées ou inscrites dudit immeuble (livre VI, titre II, chapitre 2 C. pat.) ;
- les autres objets mobiliers qui présentent un intérêt historique ou artistique, et qui sont devenus ou demeurés propriété publique en application de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État ;
- les collections des musées ;
- les œuvres et objets d'art contemporain acquis par le Centre national des arts plastiques ainsi que les collections d'œuvres et objets d'art inscrites sur les inventaires du Fonds national d'art contemporain dont le centre reçoit la garde ;
- les collections de documents anciens, rares ou précieux des bibliothèques ;
- les collections publiques relevant du Mobilier national et de la Manufacture nationale de Sèvres.

La définition se rapproche de celle du patrimoine, prévue à l'article L1 du Code du patrimoine, qui l'entend comme « l'ensemble des biens, immobiliers ou mobiliers, relevant de la propriété publique ou privée, qui présentent un intérêt historique, artistique, archéologique, esthétique, scientifique ou technique. »

Les biens culturels sont effectivement visés par la notion de domaine public mobilier : « plus que le critère d'affectation, c'est le caractère culturel des biens et l'intérêt qu'ils revêtent de ce point de vue qui motivent un rattachement au domaine public. »⁴⁷¹

En ce qui concerne le patrimoine culturel, c'est le Code du patrimoine qui indique à son article L. 451-5, al. 1^{er} que « les biens constituant les collections des musées de France appartenant à une personne publique font partie de leur domaine public et sont, à ce titre, inaliénables ».

La principale conséquence de la domanialité publique est la « protection spéciale grâce aux principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité ».

L'article L3111-1 CGPPP dispose en effet que « Les biens des personnes publiques mentionnées à l'article L1, qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles. » L'article L3111-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit également que « conformément aux dispositions de l'article L3111-1 du CGPPP, les propriétés qui relèvent du domaine public des collectivités territoriales, de

⁴⁷¹ CECOJI, *op. cit.*, p. 414.

leurs établissements publics et de leurs groupements sont inaliénables et imprescriptibles. »⁴⁷²

Ce sont les objets mobiliers qui bénéficient le plus du régime domanial car ce dernier les rend inaliénables et imprescriptibles et les protège – par la possibilité de les revendiquer en tout temps – contre la vente, la perte ou le vol. Cette protection “générale” vient donc conforter les protections spéciales telles que le classement ou l’inscription au titre des monuments historiques.

Après désaffectation, puis déclassement, le bien peut quitter le domaine public et ainsi rejoindre le domaine privé, régit la plupart du temps par le régime de la propriété privée.

b) Droit belge

La jurisprudence et la doctrine ont dégagé deux critères afin d’identifier les biens du domaine public. Soit ces derniers seront composés des biens affectés à l’usage de tous indistinctement, soit l’appartenance au domaine public sera fondée sur l’affectation au service public.⁴⁷³

Les biens des personnes publiques se rattachent en principe au domaine privé. L’exception consiste en leur rattachement au domaine public, si une décision d’affectation de ces biens est prise par l’autorité. Cette décision peut être expresse ou tacite. L’affectation par un acte juridique ne devient opératoire que lorsqu’elle est « corroborée par des actes matériels ». ⁴⁷⁴ L’affectation de fait est primordiale. ⁴⁷⁵

Les conditions d’affectation sont renforcées en matière d’objets mobiliers. La décision d’affectation une fois prise par l’autorité compétente doit être exécutée, de sorte que les objets soient réellement transférés dans une collection publique. ⁴⁷⁶

Un arrêt de la Cour de cassation a souligné qu’une affectation réelle suivant la décision d’affectation est donc exigée en ce qui concerne les antiquités intéressant l’histoire ou l’archéologie. ⁴⁷⁷

Il existe des affectations expresses et générales des collections muséales au service public (c’est le cas des établissements scientifiques fédéraux), toutefois l’inscription d’une pièce dans les collections des musées semble également valoir comme décision d’affectation (c’est le cas lorsqu’un numéro d’inventaire est conféré). L’affectation peut également être tacite, c’est le cas lors de simples acquisitions dans le cadre de la mission menée par des collectivités ou des établissements qui ont comme objet de service public l’acquisition, la conservation, la présentation, la mise à disposition, la diffusion, l’étude

⁴⁷² Le même article ajoute en son second alinéa : « Toutefois, les propriétés qui relèvent de ce domaine peuvent être cédées dans les conditions fixées à l’article L. 3112-1 du code général de la propriété des personnes publiques ou échangées dans les conditions fixées aux articles L. 3112-2 et L. 3112-3 du même code. »

⁴⁷³ Céline ROMAINVILLE, « Les collections des musées en droit domanial et le droit à la culture », in *Chroniques de Droit Public (CDPK)*, n°3, 2009, p. 482.

⁴⁷⁴ Céline ROMAINVILLE, « Les collections des musées en droit domanial et le droit à la culture », in *Chroniques de Droit Public (CDPK)*, n°3, 2009, p. 480.

⁴⁷⁵ Les collections des musées et des bibliothèques ne font effectivement pas partie de plein droit du domaine public. Un acte doit leur donner une destination qui les soumet à l’usage du public et il faut également que cette destination soit réalisée. (Francis HAUMONT, « La protection du patrimoine culturel mobilier », in *Ann. Droit Louvain*, 1988, p. 367, cité par Michel QUINTIN, *op. cit.*, p. 386).

⁴⁷⁶ Céline ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 481.

⁴⁷⁷ Cass. Belge, 17 novembre 1927, Pas., I, p. 17, cité par Russen ERGEC, *op. cit.*, p. 213, l’affaire concernait des antiquités trouvées dans un cours d’eau par un possesseur de bonne foi. Ce dernier a pu conserver lesdits objets.

et le traitement des biens. L'affectation expresse peut également avoir pour origine certains modes d'acquisition assortis de conditions spécifiques, tels que la donation avec charge d'affectation.⁴⁷⁸

Les collections muséales relèvent du domaine public auquel elles se rattachent par une affectation à l'usage de tous, soit par une affectation au service public muséal.

Appartiennent donc au domaine public les objets, ainsi que les bâtiments qui les abritent, des collections que les différentes autorités publiques ont réunies dans leurs musées ou dans leurs bibliothèques et qui sont mises à la disposition du public en vue de son instruction scientifique, artistique ou professionnelle.⁴⁷⁹

Les biens et œuvres exposés dans un musée sont considérés comme affectés au service public de la culture.⁴⁸⁰ Ces biens relèvent dès lors du domaine public, si le musée est géré par une personne morale de droit public conformément à l'article 537 du Code civil belge.⁴⁸¹

Les biens font partie du domaine public jusqu'à ce qu'il soit décidé de les désaffecter.

La jurisprudence a exclu l'appartenance au domaine public d'un centre public d'aide sociale des tableaux ornant les murs d'une maison de repos appartenant à ce centre. Une saisie de ces tableaux pouvait dès lors être pratiquée par un créancier.⁴⁸² Une saisie de tableaux conservés dans les réserves de l'État puis exposés dans le bureau du Premier ministre est également admise par la jurisprudence.⁴⁸³

c) Droit allemand (*Öffentlicher Bereich, Öffentliches Eigentum, Öffentliche Sache*)

Aucun régime particulier ne vise les biens qui appartiennent à l'État ou à une personne publique, dans la mesure où se sont les règles du droit civil qui s'appliquent. Il n'y a pas de règle d'inaliénabilité, ni d'imprescriptibilité. La propriété publique est donc soumise au droit privé. C'est également le cas des biens appartenant à un propriétaire privé, toutefois accessibles au public sans pour autant être affectés à un but public par un acte administratif.

Dans les Länder, il existe quelques cas exceptionnels dans lesquels l'application du droit privé à des biens qui appartiennent à une personne publique est exclue par voie légale.

La doctrine opère une distinction entre

- les biens qui appartiennent à une personne publique auxquels s'applique le régime de la propriété privée conformément au BGB ;
- les biens qui appartiennent à un propriétaire privé, toutefois accessibles au public sans pour autant être affectés à un but public par un acte administratif ;

⁴⁷⁸ Céline ROMAINVILLE, *op. cit.*, p. 481.

⁴⁷⁹ Michel QUINTIN, *La protection patrimoine culturel*, Bruges, Éditions Vanden Broele, 2009, p. 386.

⁴⁸⁰ Russen ERGEC, *op. cit.*, p. 212.

⁴⁸¹ Art. 537 Code civil belge : « Les particuliers ont la libre disposition des biens qui leur appartiennent, sous les modifications établies par les lois. Les biens qui n'appartiennent pas à des particuliers sont administrés et ne peuvent être aliénés que dans les formes et suivant les règles qui leur sont particulières. »

⁴⁸² Liège, 13 juin 1996, *J.L.M.B.*, 1996, p. 1650 cité par Russen ERGEC, *op. cit.*, p. 212.

⁴⁸³ Civ. Bruxelles (sais.), 1er octobre 1996, *Rev. Rég. Dr.*, 1997, p. 219, note M. de Hemptinne, cité par Russen ERGEC, *op. cit.*, p. 212.

- les « biens publics » (« *öffentliche Sachen* ») grevés d'une sorte de servitude d'usage (qui ressemble sous certains aspects au critère de l'affectation au domaine public du droit français).

La détermination du caractère public du bien est déterminante car il sera soumis à des règles particulières. Il importe peu qu'il appartienne à une personne publique ou privée, ou qu'il soit accessible au public. La doctrine les définit comme les objets « destinés à servir par leur usage directement à l'intérêt général ou aux besoins de l'administration publique. » C'est l'affectation publique fondée sur un acte d'autorité qui est centrale.

L'acte d'autorité se décompose en une mise en service réelle, précédée d'une décision d'affectation. Cette dernière a lieu tant explicitement qu'implicitement. C'est par exemple le cas de biens mis au service de l'intérêt général (enseignement) par leur inventariage dans une collection publique : musées publics, archives, collections et bibliothèques publiques.

Parmi les biens publics s'opère une distinction entre ceux à usage civil et ceux à usage administratif. Dans cette première catégorie, se trouvent les biens publics à usage d'établissement (*Anstaltsgebrauch*) dépendant par exemple d'institutions publiques comme des musées, des théâtres, des bibliothèques publiques, etc.

La déclaration d'affectation semble pouvoir avoir lieu tant de manière explicite (*Schatzregal* prévu dans les *DSchG* ou consécrations ecclésiastiques par exemple) que de manière implicite (inventariage par exemple).

La principale conséquence du régime de bien public est la modification de la propriété privée par l'existence d'un droit réel (*dingliches Recht*) relatif au bien concerné : les biens sont en même temps régis par le droit de la propriété privée et par le droit public. Cette modification consiste en la restriction de ce droit réel. Il s'agit d'une « sorte de servitude soumise au droit public »⁴⁸⁴.

C'est l'affectation qui déterminera la restriction des droits du propriétaire, selon son contenu et son étendue. L'intérêt général permet de déroger à l'article § 903 du BGB, et aboutira à ce que le propriétaire d'un bien doive tolérer l'usage de ce dernier par les services administratifs ou par le public.

Les biens publics ne sont pas assimilés à des *res extra commercium* bien que leur négociabilité soit affectée à la mesure de leur servitude.

d) Droit suisse

Les biens de l'État sont répartis par la doctrine selon deux groupes : les biens appartiennent soit au domaine privé, également intitulé patrimoine financier, soit au domaine public. Il faut distinguer dans ce dernier domaine le patrimoine administratif du domaine public *sensu stricto*, qui lui-même se subdivise en domaine public artificiel d'une part et naturel d'autre part.

Le patrimoine administratif et du domaine public *sensu stricto* est affecté à une tâche d'intérêt public, le patrimoine financier n'est pas affecté à une tâche d'intérêt public.

Les biens du patrimoine administratif comprennent les « biens utilisés par les agents publics à des fins d'intérêt public ou les biens utilisés par les administrés avec l'intervention des agents publics (musées, bibliothèques, écoles) »⁴⁸⁵.

Les biens du domaine public *sensu stricto* comprennent les névés, rochers, routes, eaux, etc. conformément à l'article 664 al. 2 du Code civil suisse (« Choses sans maître et biens

⁴⁸⁴ CECOJI, *op. cit.*, p. 407.

⁴⁸⁵ CECOJI, *op. cit.*, p. 418.

du domaine public») qui dispose que « sauf preuve contraire, les eaux publiques, de même que les régions impropres à la culture, rochers, éboulis, névés, glaciers et les sources en jaillissant, ne rentrent pas dans le domaine privé. »

Les biens publics ou de l'État sont formés de ces biens du patrimoine administratif et de ces biens du domaine public au sens strict.

Pour que le bien ait le caractère de bien public, il doit remplir deux conditions, celle du « pouvoir de disposer » que ce soit par la loi, par un acte de droit privé, par écoulement du temps, ou par expropriation, ainsi que celle de l'affectation au sens d'acte tacite ou exprès qui destine un bien à une fin d'intérêt public et dont la conséquence peut être la mise en service.

Conformément à l'alinéa 3 de l'article 664 du Code civil, c'est la législation cantonale qui « règle l'occupation des choses sans maître, ainsi que l'exploitation et le commun usage des biens du domaine public, tels que routes, places, cours d'eau et lits de rivières. » Le domaine public est donc soumis par les cantons à réglementation de son usage. Cette réglementation s'opère de manière générale puis par lois spéciales ou au cas par cas (lois ou dispositions spéciales).

L'appartenance au patrimoine administratif n'emporte pas une protection systématique et spéciale des biens culturels lui étant rattachés. L'aliénation qui n'aurait pas respecté les règles de désaffectation organisées par la loi ou les règles expresses, aura des conséquences civiles, pénales ou administratives.

Le patrimoine administratif ou le domaine public *sensu stricto* peut effectivement contenir des biens culturels. La législation qui régit ces domaines pourra, le cas échéant offrir, une protection particulière comme l'inaliénabilité.

5. Expropriation

En ce qui concerne le patrimoine culturel et sa protection, l'expropriation fait quasi office de dernier recours. Dans une affaire concernant l'expropriation d'un bien présentant une valeur historique, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé et jugé⁴⁸⁶ que « la protection du patrimoine culturel d'un pays constitue un but légitime propre à justifier l'expropriation par l'État d'un immeuble classé "bien culturel" ». La Cour ajoute « la conservation du patrimoine culturel et, le cas échéant, son utilisation durable ont pour but, outre le maintien d'une certaine qualité de vie, la préservation des racines historiques, culturelles et artistiques d'une région et de ses habitants. À ce titre, elles constituent une valeur essentielle dont la défense et la promotion incombent aux pouvoirs publics ».

Cependant, l'absence totale de prise en considération, dans la détermination de l'indemnité d'expropriation, des caractéristiques architecturales et historiques du bien litigieux et de sa rareté n'est pas jugée « proportionnée » eu égard à l'article premier du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et

⁴⁸⁶ C.E.D.H., Grande chambre, arrêt *Koziacioglu c. Turquie* du 19 février 2009, spéc. § 53 et 54.

des libertés fondamentales.⁴⁸⁷ Dans cette affaire, la législation nationale prévoyait que les pouvoirs publics pouvaient faire valoir une moins-value éventuellement occasionnée par la décision de classement du bien et ce, afin de réduire l'indemnité, tandis que rien n'était prévu pour prendre en compte la plus-value éventuelle.

a) Droit français

L'expropriation en droit français peut être définie comme le « mode d'éviction de la propriété privée immobilière par lequel l'État s'approprie un bien pour une cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité dans le cadre d'une procédure garantissant les droits du propriétaire. »⁴⁸⁸

Dans le droit commun, elle est réservée aux seuls immeubles. Dans le droit du patrimoine culturel, le mécanisme a été traduit dans le domaine de l'archéologie terrestre et maritime.

Le mécanisme juridique peut être circonscrit grâce à la loi. Ainsi, selon l'article 545 du Code civil, « nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité. »

La procédure d'expropriation du droit commun en matière immobilière est contenue dans le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce code règle la procédure d'expropriation d'éléments du patrimoine culturel.

La protection des monuments historiques, dès qu'elle est conçue, intègre la question de l'expropriation (loi de 1887 et loi de 1913), en tant que « levier possible de protection »⁴⁸⁹. La satisfaction de la condition de la cause d'utilité publique est facilitée.

À l'heure actuelle, le Code du patrimoine dispose à son article 621-18 que « L'autorité administrative peut toujours, en se conformant aux prescriptions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, poursuivre au nom de l'État l'expropriation d'un immeuble déjà classé au titre des monuments historiques ou soumis à une instance de classement, en raison de l'intérêt public qu'il offre au point de vue de l'histoire ou de l'art. Les collectivités territoriales ont la même faculté. »

Le second alinéa de l'article ajoute que « la même faculté est ouverte à l'égard des immeubles dont l'acquisition est nécessaire pour isoler, dégager, assainir ou mettre en valeur un immeuble classé au titre des monuments historiques ou soumis à une instance de classement ou qui se trouvent situés dans le champ de visibilité d'un tel immeuble. »

Lorsque un immeuble n'est pas encore classé au titre des monuments historiques, le commencement d'une procédure d'expropriation a pour corollaire l'application de plein droit de tous les effets du classement à l'immeuble concerné. L'article L621-19 du Code du patrimoine dispose en effet qu'« À compter du jour où l'autorité administrative notifie au propriétaire d'un immeuble non classé au titre des monuments historiques son

⁴⁸⁷ *Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (Paris, 20 mars 1952), art. 1, « Protection de la propriété » :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

⁴⁸⁸ CECOJI, *op. cit.*, p. 504.

⁴⁸⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 505.

intention d'en poursuivre l'expropriation, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit à l'immeuble visé. (...) ». Lorsque la déclaration d'utilité publique n'intervient pas dans les douze mois de la notification, l'application de ces effets cesse.

Lorsque l'utilité publique est déclarée la procédure de classement peut être engagée, alors qu'il n'y avait été fait appel dans un premier temps qu'à titre conservatoire.

L'expropriation apparaît dans d'autres dispositions du Code du patrimoine.

La négligence eu égard aux obligations de conservation de la part d'un propriétaire d'un bien classé peut mener à une expropriation prise alors comme sanction. Ainsi, l'absence de réaction suite à une mise en demeure d'exécuter des travaux d'office aboutira, selon l'article L621-13 du Code du patrimoine, à ce que l'autorité administrative puisse « soit exécuter d'office les travaux, soit poursuivre l'expropriation de l'immeuble au nom de l'État ».

Dans le cas d'une exécution d'office des travaux, le même article ajoute que « le propriétaire peut solliciter l'État d'engager la procédure d'expropriation ».

L'expropriation est présente également dans la réglementation de l'archéologie. Ainsi l'article L531-12 dispose que « Sont compris parmi les immeubles pouvant être expropriés ceux dont l'acquisition est nécessaire soit pour accéder aux immeubles faisant l'objet de l'expropriation principale, soit pour isoler ou dégager les monuments ou vestiges découverts au cours des fouilles. » Dès notification de l'intention de poursuivre l'expropriation, l'immeuble est considéré comme classé au titre des monuments historiques, ce qui emporte les effets du classement.⁴⁹⁰

Les articles L 341-1 à L 341-22 du Code de l'environnement relatifs à la protection des monuments naturels et des sites qui sont reproduits à l'article L 630-1 du Code du patrimoine, contiennent des dispositions relatives à l'expropriation⁴⁹¹

L'article L 621-20 souligne qu' « aucun immeuble classé au titre des monuments historiques ou proposé pour le classement ne peut être compris dans une enquête aux fins d'expropriation pour cause d'utilité publique qu'après que l'autorité administrative aura été appelée à présenter ses observations. » La jurisprudence a rappelé que la disposition ne s'appliquait pas aux immeubles inscrits au titre des monuments historiques.⁴⁹²

⁴⁹⁰ Article L531-13 Code du patrimoine : « À compter du jour où l'autorité administrative notifie au propriétaire d'un immeuble son intention d'en poursuivre l'expropriation, cet immeuble est considéré comme classé parmi les monuments historiques et tous les effets du classement s'y appliquent de plein droit. Ceux-ci cessent de s'appliquer si la déclaration d'utilité publique n'intervient pas dans les six mois qui suivent la notification.

Après la déclaration d'utilité publique, l'immeuble peut être classé sans formalités par décision de l'autorité administrative.

Pour la fixation de l'indemnité d'éviction due au propriétaire, il ne sera pas tenu compte de la valeur des monuments ou objets qui pourraient être ultérieurement découverts dans les immeubles expropriés. »

⁴⁹¹ Art. L 341-12 Code de l'environnement : « À compter du jour où l'administration chargée des sites notifie au propriétaire d'un monument naturel ou d'un site non classé son intention d'en poursuivre l'expropriation, tous les effets du classement s'appliquent de plein droit à ce monument naturel ou à ce site. Ils cessent de s'appliquer si la déclaration d'utilité publique n'intervient pas dans les douze mois de cette notification. Lorsque l'utilité publique a été déclarée, l'immeuble peut être classé sans autre formalité par arrêté du ministre chargé des sites.

⁴⁹² CAA Bordeaux, n° 94BX0083 et 96BX00062, 6 mai 1997, M. Laval, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 506.

Les juges peuvent être amenés à apprécier l'atteinte à la sauvegarde des monuments dans la réalisation d'une opération déclarée d'utilité publique, appliquant la méthode du bilan (jauge des inconvénients et avantages).

La question de l'expropriation pose également celle de la détermination de la valeur du bien exproprié.

Le cas de découvertes archéologiques rend par exemple compte de la difficulté d'évaluation des biens expropriés ainsi que l'absence de connaissance de l'existence de ces biens jusqu'à leur découverte.

Certains tribunaux ont eu à connaître la problématique de l'intégration de la plus value culturelle. C'est en effet dans ce contexte que s'est développé le contentieux lié à l'expropriation de la grotte "Chauvet".

Le moment de la prise en compte de la valeur de la découverte a également fait l'objet de débats tant au niveau français qu'au niveau européen.⁴⁹³ Le droit interne français de l'expropriation retient la valeur du terrain « évalué un an avant la procédure d'expropriation ». L'application de cette règle a abouti à l'absence de prise en compte de la valeur ajoutée de la grotte découverte par Monsieur Chauvet.

L'article L531-13 Code du patrimoine indique que « pour la fixation de l'indemnité d'éviction due au propriétaire, il ne sera pas tenu compte de la valeur des monuments ou objets qui pourraient être ultérieurement découverts dans les immeubles expropriés. »

L'adaptation dans le droit du patrimoine culturel du mécanisme d'expropriation se manifeste dans plusieurs articles du Code du patrimoine en matière mobilière.

D'abord, par la revendication possible au profit de l'État des pièces provenant des fouilles autorisées prévue par l'article L531-5.⁴⁹⁴

Ensuite, par la réserve faite d'une revendication ou d'un rachat lors du dépôt temporaire du mobilier archéologique aux fins d'étude scientifique prévue aux articles 531-11 et 531-16 du même code.⁴⁹⁵

⁴⁹³ Plusieurs affaires ont pris pour base l'article premier du premier protocole de la CEDH (protection de la propriété) : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

La détermination du prix lors d'une expropriation a dû prendre en compte la « dimension artistique, historique, esthétique ou de la rareté des biens dans la détermination du prix ». (CEDH, 5 janvier 2000, arrêt *Beyeler c/Italie*, *AJDA*, 20 juin 2000, p. 543, note J.F. Flauss ; CEDH, Grande Chambre, 19 février 2009, *Kozacioglu c/Turquie*, *JCP*, G, 2009.I.143, p. 36, obs. F. Sudre, JP Margueneau, *RTD civ.*, Oct.-Déc. 2009, p. 683).

⁴⁹⁴ Article L531-5 du Code du patrimoine : « L'autorité administrative peut, au nom de l'État et dans le seul intérêt des collections publiques, revendiquer les pièces provenant des fouilles autorisées en vertu de l'article L. 531-1 dans les conditions fixées à l'article L. 531-16 pour la revendication des découvertes fortuites. »

Enfin, par un mécanisme similaire en archéologie sous-marine prévu par l'article 532-11.⁴⁹⁶

b) Droit allemand (*Enteignung*)

Le droit fédéral allemand n'offre pas plus une définition de l'expropriation que ne le fait la législation des Länder. Cette définition a été offerte par une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*)⁴⁹⁷ qui entend l'expropriation comme « la privation intégrale ou partielle de la propriété ou d'une situation juridique également protégée directement par une loi (expropriation légale) ou par des actes d'autorité (expropriation administrative). »

L'expropriation est considérée en droit allemand comme l'atteinte la plus grave au droit de propriété. Ce dernier est protégé au niveau fédéral par la Loi fondamentale qui fixe également les conditions auxquelles elle peut être pratiquée à son article 14, al. 3.

Cet article dispose que « L'expropriation n'est permise qu'en vue du bien de la collectivité. Elle ne peut être opérée que par la loi ou en vertu d'une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation. L'indemnité doit être déterminée en faisant équitablement la part des intérêts de la collectivité et de ceux des parties intéressées. En cas de litige portant sur le montant de l'indemnité, les tribunaux ordinaires sont compétents. »

La lecture de l'article 14 al. 3 de la loi fondamentale permet la distinction entre

- l'expropriation faite par la loi (expropriation légale ou *Legalenteignung*) qui est réalisée « par application de la loi » ;
- l'expropriation faite en vertu d'une loi (expropriation administrative ou *Administrativenteignung*) qui est réalisée par un acte administratif trouvant sa source dans la loi.

L'expropriation doit toujours s'effectuer dans un but d'intérêt général et se pratique toujours en dernier ressort – dernière mesure envisagée – et dans des conditions très étroites vu la haute importance attachée à la propriété.

⁴⁹⁵ Article L 531-11 du Code du patrimoine : « Le mobilier archéologique issu des fouilles exécutées par l'État lui est confié pendant le délai nécessaire à son étude scientifique. Au terme de ce délai, qui ne peut excéder cinq ans, la propriété des découvertes de caractère mobilier faites au cours des fouilles est partagée entre l'État et le propriétaire du terrain suivant les règles du droit commun. L'État peut toujours exercer sur les objets trouvés le droit de revendication prévu aux articles L. 531-5 et L. 531-16. »

Article L 531-16 du Code du patrimoine : « L'autorité administrative statue sur les mesures définitives à prendre à l'égard des découvertes de caractère immobilier faites fortuitement. Elle peut, à cet effet, ouvrir pour ces vestiges une instance de classement conformément à la législation sur les monuments historiques. Les découvertes de caractère mobilier faites fortuitement sont confiées à l'État pendant le délai nécessaire à leur étude scientifique. Au terme de ce délai, qui ne peut excéder cinq ans, leur propriété demeure réglée par l'article 716 du code civil. Toutefois, l'État peut revendiquer ces découvertes moyennant une indemnité fixée à l'amiable ou à dire d'experts. Le montant de l'indemnité est réparti entre l'inventeur et le propriétaire, suivant les règles du droit commun, les frais d'expertise étant imputés sur elle. Dans un délai de deux mois à compter de la fixation de la valeur de l'objet, l'État peut renoncer à l'achat. Il reste tenu, en ce cas, des frais d'expertise. »

⁴⁹⁶ Article L 532-11 du Code du patrimoine : « L'autorité administrative peut, après avoir mis le propriétaire en mesure de présenter ses observations, déclarer d'utilité publique l'acquisition par l'État d'un bien culturel maritime situé dans le domaine public maritime. À défaut d'accord du propriétaire, l'utilité publique est déclarée par décret en Conseil d'État. Le transfert de propriété est prononcé par les tribunaux judiciaires de droit commun moyennant une indemnité versée préalablement à la prise de possession. Cette indemnité doit couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain. À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le tribunal. »

⁴⁹⁷ BVerfGE 52, 1, 27 et BVerfGE 58, 300, 300 ss., cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 495.

L'indemnisation du propriétaire est systématique, selon l'article précité de la loi fondamentale, et doit être convenable et relative selon la doctrine⁴⁹⁸, au sens où elle prend « en considération des intérêts du propriétaire et de ceux de la collectivité » (art. 14 al. 3 loi fondamentale).

Les constitutions et les lois spéciales des Länder – telles que les *DSchG*, les *Bauordnung* (BauO) ou *Landesbauordnung* (LBO) – viennent préciser les conditions d'expropriation.

C'est l'expropriation administrative qui est la seule mesure d'expropriation en matière de protection du patrimoine culturel. L'expropriation est permise, en l'absence de législation fédérale en la matière, par les *DSchG* des Länder, « si un danger pour l'existence, la particularité ou l'apparence d'un monument historique ne peut pas être écarté durablement. »⁴⁹⁹

Suivant en cela le droit commun, elle doit être le dernier recours, après examen de tout autre possibilité de vente à l'amiable. Selon la doctrine, elle sert plutôt d'« instrument préventif » au sens où l'évocation de son éventualité incite en général le propriétaire du bien à l'entretenir et à le réparer.

L'article 14, alinéa 1^{er} *in fine* de la loi fondamentale allemande dispose que « leur contenu [de la propriété et du droit de succession] et leurs limites sont fixés par les lois. » C'est ce que font entre autres les obligations fixant le contenu du droit de propriété qui se trouvent dans les *DSchG* des Länder ou dans la *KultgSchG* fédérale.⁵⁰⁰

Il a été jugé⁵⁰¹ que l'inscription sur la liste des monuments historiques du Land de Berlin comme mesure de protection d'une maison à colombage datant de 1720 n'est pas à considérer comme une expropriation indirecte au sens de la loi fondamentale.

Il en va de même pour toutes les mesures prises sur la base des *DSchG* comme le refus d'une autorisation de démolition.

Il en résulte que le droit à une indemnisation équivalente correspondant à la valeur du monument historique n'est pas ouvert.

L'inscription et les mesures prises régulièrement sur base des *DSchG* toucheraient la conservation et l'utilisation du monument, et non pas l'expropriation.

Est considérée comme une expropriation, la confiscation de biens culturels importés sans autorisation à la suite d'une saisie dans le cadre du contrôle par les autorités douanières (article § 17 al. 2 *KultGüRückG*). Il s'agit en effet d'un transfert automatique de la propriété à l'État, au même titre que la confiscation de biens culturels par les autorités douanières après une tentative d'exportation sans autorisation (article § 16 al. 3 *KultgSchG*). Une indemnisation du propriétaire non impliqué sera nécessaire.

⁴⁹⁸ CECOJI, *op. cit.*, p. 496.

⁴⁹⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 496.

⁵⁰⁰ Ainsi, l'obligation de conservation ne sera pas considérée comme une expropriation indirecte, au même titre que l'obtention ou non d'une autorisation concernant la modification, l'utilisation ainsi que l'exportation vers un autre Land. Une indemnisation n'est donc pas nécessaire. Cependant, l'application du principe de proportionnalité la rend possible (CECOJI, *op. cit.*, p. 496-497).

⁵⁰¹ Décision de la *Bundesgerichtshof*, 11 février 1988 (DVBl. 1988, p. 1213, 1214 ss.).

L'article § 30 de la DSchG de Rhénanie-Palatinat prend place dans la section concernant l'expropriation, les mesures requérant compensation et le droit de préemption.

Il dispose en son premier alinéa que « l'expropriation est admissible si aucun autre moyen ne peut être trouvé pour :

- 1) sauvegarder l'existence ou l'apparence continue d'un monument culturel protégé ou permettre son analyse scientifique ou ;
- 2) conduire des recherches planifiées dans une zone sans fouilles. »

La propriété expropriée sera cédée au Land de Rhénanie-Palatinat, à un district ou une municipalité urbaine, à une association de municipalités ou une municipalité autonome ou une communauté locale, dans cet ordre (§ 30, al. 2 DSchG RP).

En outre, la Landesenteignungsgesetz (loi sur l'expropriation du Land, LEntG RP) s'appliquera aux monuments culturels immobiliers et aux aires de protection archéologique (de fouilles) (§ 30, al. 3 DSchG RP).

L'article § 16 de la DSchG de Sarre (SL) prévoit à son alinéa premier que « si un danger menaçant l'existence, la structure ou l'apparence extérieure d'un monument culturel inscrit dans la liste des monuments culturels ne peut être repoussé durablement par d'autres moyens, l'expropriation en faveur du pays ou toute autre entité, de droit public ou privé, est autorisée, dans la mesure où leur tâche ou leur but sont en relation avec la cible de l'expropriation.

L'expropriation a lieu à la demande de l'autorité du patrimoine du Land au profit du Land ou, en cas d'accord, au profit d'une autorité communale ou d'une autre personne morale de droit public ou privé.

L'expropriation est effectuée par le Ministère de l'Économie et des Sciences qui agit comme autorité expropriante (alinéa 2).

L'alinéa 3 renvoie à d'autres lois du Land en ce qui concerne l'expropriation de biens immobiliers ou de droits connexes.

L'article 18 de la DSchG de Bavière (BY) prévoit que « si un péril pour le bien ou la configuration d'un monument historique ou d'un immeuble non bâti à caractère historique ou d'un monument historique mobilier inscrit ne peut pas être évité durablement, alors l'expropriation est autorisée au bénéfice de l'État ou d'une autre personne morale de droit public. L'expropriation est ensuite autorisée au bénéfice d'une personne morale de droit privé quand la conservation durable du monument historique ou de l'immeuble non bâti à caractère historique ou du monument historique mobilier inscrit appartient aux devoirs statutaires de la personne morale et que la prise en considération de toutes les circonstances semble acquise. » (al. 1).

Par ailleurs, l'expropriation est permise « au bénéfice de l'État pour des monuments historiques archéologiques dont la conservation présente un intérêt particulier pour le public. Dans le cas de la phrase 1, la requête ne peut être déposée que lorsque l'autorité compétente du Land pour la conservation des monuments historiques avait connaissance au moment de l'introduction de la requête, du sauvetage intégral du monument historique archéologique depuis un an au plus » (al. 2).

L'article 25 de la DSchG du land de Hesse règle la matière de l'expropriation.

L'expropriation au bénéfice du Land de Hesse, d'un district, d'une municipalité ou d'une société ayant la personnalité morale, est permise, si elle est nécessaire afin de :

- 1) maintenir un monument culturel dans son existence ou son apparence actuelle ;
- 2) rendre disponible un monument archéologique ou paléontologique (art. 19 DSchG HE) pour l'étude scientifique ou accessible au public ;
- 3) permettre la recherche de terrain méthodique sur un site de fouilles protégé (art. 22).

Le second alinéa indique que les dispositions générales en matière d'expropriation s'appliquent malgré l'alinéa premier de l'article. Le service de conservation du Land est autorisé à faire une demande d'expropriation.

c) Droit suisse

La Constitution fédérale de la Confédération suisse prévoit dans le second alinéa de son article 26 qu' « une pleine indemnité est due en cas d'expropriation ou de restriction de la propriété qui équivaut à une expropriation. »

Au niveau fédéral, une loi du 20 juin 1930 sur l'expropriation régit la matière (LEx ; RS 711).

Les cantons prévoient l'expropriation pour cause d'utilité publique dans leur législation. Par exemple : dans le Canton de Berne, par la loi sur l'expropriation du 3 octobre 1965 (RS BE 711.0) ; dans le Canton de Neuchâtel, par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique du 26 janvier 1987 (LEXUP NE ; RS NE 710) ; dans le Canton du Valais, par la loi concernant les expropriations pour cause d'utilité publique du 1^{er} décembre 1887 (RS VS 710.1) ; dans le Canton de Fribourg, par la loi du 23 février 1984 sur l'expropriation (RS FR 76.1) ; dans le Canton de Genève par la loi du 10 juin 1933 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (LEx-GE ; RS GE L 7 05) ; dans le Canton de Vaud par la loi du 25 novembre 1974 sur l'expropriation (LE ; RS VD 710.01) ; dans le Canton de Lucerne, la *Enteignungsgesetz* du 29 juin 1970 (RS LU 730) ; dans le Canton de Bâle-Ville, la *Gesetz über Enteignung und Impropiation* du 26 juin 1974 (RS BS 740.100).

Deux types d'expropriation peuvent être dégagés de la législation des cantons : l'expropriation formelle et l'expropriation matérielle.

La doctrine définit la première comme « une acquisition forcée par l'État (...) et qui, outre la volonté négative des propriétaires, doit reposer sur une base légale formelle »⁵⁰².

La loi du Canton de Neuchâtel comprend l'expropriation formelle en tant qu' « acte administratif par lequel une personne est contrainte, pour cause d'utilité publique et moyennant une pleine indemnité, de céder, en tout ou en partie, son droit de propriété ou tout autre droit réel ou personnel sur un immeuble, ou de supporter une restriction dans l'exercice de ces droits » (art 1^{er}, al. 1^{er}).

Ce type d'expropriation concerne principalement les immeubles, bien que le Tribunal fédéral ait reconnu qu'elle puisse s'appliquer aux meubles.⁵⁰³

L'expropriation matérielle est « une mesure étatique [qui] restreint la faculté du propriétaire d'utiliser son bien ou son droit d'une manière telle que l'intéressé se trouve

⁵⁰² CECOJI, *op. cit.*, p. 511.

⁵⁰³ ATF 93 I 708, SJ 1968 p. 559, cf. CECOJI, *op. cit.*, p. 511.

privé d'un attribut essentiel de son droit de propriété, c'est-à-dire à un point qui, matériellement équivaut à une expropriation formelle »⁵⁰⁴.

Ainsi la loi du Canton de Neuchâtel souligne que l'expropriation matérielle, quant à elle, « consiste en une atteinte particulièrement grave portée, en exécution de la loi, à la propriété ou à d'autres droits réels ou personnels et qui équivaut dans ses effets à une expropriation » (art. 1^{er}, al. 2).

L'expropriation en tant que notion de droit général ne concerne pas spécialement les biens culturels mais tous les biens.

Une indemnisation est organisée pour ces cas de restriction à la propriété. La licéité de l'acte de l'État n'empêche en effet pas la diminution de la valeur du bien. L'État en est alors rendu responsable et selon la jurisprudence, lorsque l'atteinte est importante – qu'elle soit grave ou moins grave – il doit indemniser « certains propriétaires, si la mesure les frappe exclusivement ». Il n'y a en revanche pas d'indemnités prévues lorsque les mesures sont peu importantes. Il faudra prouver outre l'atteinte à un droit et un dommage, le lien causal les unissant.

En matière de patrimoine culturel, l'acquisition ou la sauvegarde de sites naturels, de curiosités naturelles, de sites évocateurs du passé ou de monuments d'importance nationale peut se faire par « voie contractuelle ou, si c'est impossible, par voie d'expropriation ». Cela sera effectué par la Confédération, qui peut « en confier l'administration à des cantons, à des communes ou à des organisations » (art. 15 loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (LPN ; RS 451)). Les modalités d'application de cet article se trouvent dans la loi fédérale sur l'expropriation (LEx).

Plus spécialement en matière de patrimoine immobilier, la loi du canton de Berne sur la protection du patrimoine (8 septembre 1999 ; LPat ; RS BE 426.41) prévoit à son article 16 l'indemnisation en cas d'expropriation matérielle. Si un classement est assimilable, dans ses effets, à une expropriation, il donnera droit à une indemnisation du ou de la propriétaire par le canton.⁵⁰⁵

d) Droit belge

1) Région wallonne

La possibilité pour les autorités publiques de procéder à l'expropriation d'un bien protégé menacé de destruction ou de graves dégradations s'il reste en possession de son propriétaire n'est pas prévue par le CWATUPE.

Il existe pourtant une possibilité de substitution prévue à l'article 212 § 2 : sans préjudice des sanctions prévues par le CWATUPE à son article 154, « au cas où le propriétaire ne transmet pas la fiche d'état sanitaire dans les délais fixés par le Gouvernement et au cas où le propriétaire n'effectue pas après mise en demeure, les études et les travaux prioritaires prévus dans la fiche et pour lesquels une promesse de

⁵⁰⁴ F. AUBERT et P. MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Schulthess, 2003, p. 229, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 511.

⁵⁰⁵ Les dispositions de la LPat sont intimement liées à celles de la législation sur les constructions : art. 16, al. 2 : « La prescription est définie dans la législation sur les constructions. Au surplus, les dispositions de la loi sur l'expropriation sont applicables. »

subsidés a été octroyée par le Gouvernement, la Région, la commune ou la province peuvent se substituer à lui et prendre les mesures conservatoires nécessaires à la sauvegarde du bien ; selon le cas, la commune ou la province recueillent les subventions accordées par la Région ».

L'article ajoute qu'« à défaut d'accord avec le propriétaire », les frais engagés par ces autorités peuvent être récupérés par toute voie de droit « dans la mesure où ils ont profité au propriétaire ».

L'autorité peut procéder à l'expropriation à condition qu'il appartienne à une personne de droit privé et qu'il ne s'agit pas de travaux de mise hors eau ou relatifs aux opérations de maintenance.

L'expropriation porte sur le bien tout entier, sauf convention contraire intervenue entre les parties intéressées, « même s'il n'est classé que pour partie, pour autant que cette partie constitue un élément essentiel du bien », et sur le terrain qui en est l'accessoire indispensable.

2) Région de Bruxelles-Capitale

L'expropriation concerne les biens protégés risquant d'être détruits ou gravement détériorés. L'article 242 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT, chapitre VI "expropriation") permet au Gouvernement, soit d'initiative, soit sur proposition de la Commission royale des monuments et des sites ou du collège des bourgmestre et échevins de la commune où le bien est situé, de décider d'exproprier pour cause d'utilité publique, un bien relevant du patrimoine immobilier, inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé, qui risque d'être détruit ou gravement détérioré.

Une commune peut être autorisée par le Gouvernement à exproprier pour cause d'utilité publique un tel bien et dans les mêmes conditions, après demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée.

Plutôt que d'exécuter les travaux qui sont indispensables au maintien de l'intégrité d'un bien relevant du patrimoine immobilier, et lorsque celui-ci appartient à une personne physique ou morale de droit privé, cette dernière peut exiger que la Région procède à l'expropriation de son bien (art. 240 §3 CoBAT).

L'expropriation portera sur le bien tout entier, sauf convention contraire des parties intéressées, ceci malgré le fait que le bien ne soit inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé qu'en partie, si cette même partie « constitue un élément essentiel *du* patrimoine immobilier et *sur* le terrain qui en est l'accessoire indispensable » (art. 240 § 3 *in fine* CoBAT).

3) Région flamande

L'expropriation porte sur les monuments protégés risquant d'être détruits ou gravement détériorés.

Le décret du 3 mars 1976 a laissé subsister certains articles de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites dont l'article 4 alinéa 1^{er} et l'article 5.

Or l'article 4 dispose en son premier alinéa que « Lorsqu'un monument ou édifice classé risque d'être détruit ou gravement détérioré, s'il reste en possession de son propriétaire, le Roi peut, à la demande ou après avis de la commission royale des monuments et des sites, en autoriser l'expropriation pour cause d'utilité publique, soit par l'État, soit par la commune. » L'article 5 vient préciser que toute expropriation faite porte sur le monument ou l'édifice tout entier, sauf convention contraire entre parties intéressées, « même s'il n'est classé que pour partie et, en outre, sur le terrain qui en est l'accessoire indispensable ».

C'est, *mutatis mutandis*, la Région flamande ou la commune sur le territoire de laquelle se trouve le bien menacé qui exerce le droit d'initiative quant à l'expropriation.

Selon la doctrine, dès 1931 et la rédaction de la loi, une gestion adéquate des monuments protégés n'aurait pas pu se passer de ces deux articles.

L'expropriation vient offrir l'ultime possibilité que les autorités compétentes se manifestent lors d'une menace pesant sur un élément du patrimoine, afin de sauvegarder ce dernier. Au demeurant, il semble que les autorités choisissent plutôt de faire respecter l'obligation d'entretien imposée par le décret du 3 mars 1976 – si nécessaire par voie judiciaire – que de recourir à la possibilité d'expropriation.

6. Bien culturel en droit international

Le bien culturel en droit international a pour substance l'« intérêt culturel internationalement protégé ». ⁵⁰⁶ Il arrive cependant que s'opère un renvoi des sources juridiques internationales vers le droit national afin de pouvoir qualifier les biens grâce à certaines méthodes ou critères.

Tandis que la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 utilise l'expression « objets archéologiques et historiques », la Convention de 2001 sur le patrimoine subaquatique, ainsi que la Convention de 2003 sur le patrimoine culturel immatériel, utilisent quant à elles l'expression « patrimoine culturel ».

La pratique internationale utilise en effet cette notion au sens d'« ensemble de tous les biens culturels auxquels assurer un niveau international de protection ». L'expression « bien culturel » se réfère plus précisément aux biens qui sont l'objet de la protection juridique. ⁵⁰⁷

Il existe une multitude de définitions de la notion de « bien culturel » en droit international. La première convention qui a utilisé la notion est celle de La Haye de 1954.

La méthode d'établissement des définitions varie entre l'effort de définition théorique-conceptuelle, l'effort de catégorisation des biens protégés, et un modèle mixte (méthode conceptuelle et système analytique des listes).

La première définition légale a été adoptée par la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, dont l'article premier (« Définition des biens culturels ») dispose que « sont considérés comme biens culturels, quels que soient leur origine ou leur propriétaire :

- a. les biens, meubles ou immeubles, qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples, tels que les monuments d'architecture, d'art ou d'histoire, religieux ou laïques, les sites archéologiques, les ensembles de

⁵⁰⁶ CECOJI, *op. cit.*, p. 271.

⁵⁰⁷ *Ibid.*

constructions qui, en tant que tels, présentent un intérêt historique ou artistique, les œuvres d'art, les manuscrits, livres et autres objets d'intérêt artistique, historique ou archéologique, ainsi que les collections scientifiques et les collections importantes de livres, d'archives ou de reproductions des biens définis ci-dessus,

- b. les édifices dont la destination principale et effective est de conserver ou d'exposer les biens culturels meubles définis à l'alinéa a, tels que les musées, les grandes bibliothèques, les dépôts d'archives, ainsi que les refuges destinés à abriter, en cas de conflit armé, les biens culturels meubles définis à l'alinéa a,
- c. les centres comprenant un nombre considérable de biens culturels qui sont définis aux alinéas a et b, dits "centres monumentaux". »

C'est ensuite dans la Convention de l'Unesco de 1970 (art. 1^{er}) concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert illicites des biens culturels que l'on retrouve une définition suivant le modèle mixte qui prévoit que : « sont considérés comme biens culturels les biens qui, à titre religieux ou profane, sont désignés par chaque État comme étant d'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science, et qui appartiennent aux catégories ci-après :

- a. collections et spécimens rares de zoologie, de botanique, de minéralogie et d'anatomie ; objets présentant un intérêt paléontologique ;
- b. les biens concernant l'histoire, y compris l'histoire des sciences et des techniques, l'histoire militaire et sociale ainsi que la vie des dirigeants, penseurs, savants et artistes nationaux, et les événements d'importance nationale ;
- c. le produit des fouilles archéologiques (régulières et clandestines) et des découvertes archéologiques ;
- d. les éléments provenant du démembrement de monuments artistiques ou historiques et des sites archéologiques ;
- e. objets d'antiquité ayant plus de cent ans d'âge, tels qu'inscriptions, monnaies et sceaux gravés ;
- f. le matériel ethnologique ;
- g. les biens d'intérêt artistique tels que :
 - (i) tableaux, peintures et dessins faits entièrement à la main sur tout support et en toutes matières (à l'exclusion des dessins industriels et des articles manufacturés à la main) ;
 - (ii) productions originales de l'art statuaire et de la sculpture, en toutes matières ;
 - (iii) gravures, estampes et lithographies originales ;
 - (iv) assemblages et montages artistiques originaux, en toutes matières ;
- h. manuscrits rares et incunables, livres, documents et publications anciens d'intérêt spécial (historique, artistique, scientifique, littéraire, etc.) isolés ou en collections ;
- i. archives, y compris les archives phonographiques, photographiques et cinématographiques ;
- j. objets d'ameublement ayant plus de cent ans d'âge et instruments de musique anciens. »

La Convention d'Unidroit de 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés est une des dernières conventions qui définit les biens culturels. Son article 2 précise qu'elle entend par biens culturels : « les biens qui, à titre religieux ou profane, revêtent une importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la

science et qui appartiennent à l'une des catégories énumérées dans l'annexe à la présente Convention. »

La dernière convention en date éclairant la notion est celle sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles de 2005. Son article 4 prévoit en effet que les « Activités, biens et services culturels » « dès lors qu'ils sont considérés du point de vue de leur qualité, de leur usage ou de leur finalité spécifiques, incarnent ou transmettent des expressions culturelles, indépendamment de la valeur commerciale qu'ils peuvent avoir. Les activités culturelles peuvent être une fin en elles-mêmes, ou bien contribuer à la production de biens et services culturels ».

La doctrine a comparé ces différentes définitions – données par les principales conventions internationales multilatérales signées à partir de la deuxième moitié du 20^e siècle – et en a dégagé la définition suivante : « biens mobiliers ou immobiliers, matériels ou immatériels, qui à titre profane ou religieux, revêtent un intérêt culturel, notamment pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, l'ethnologie, l'art, l'architecture, la science et la technique et dont l'importance justifie la conservation, la transmission aux générations futures et, dans certaines circonstances, la mise à disposition du public quel qu'en soit le propriétaire (public ou privé) et indépendamment de leur origine. »⁵⁰⁸

7. Inventaire

a) Droit international

Le terme « inventaire » peut être compris comme « instrument ou méthode de recensement des biens, matériels ou immatériels, mobiliers ou immeubles, faisant partie du patrimoine culturel, nécessaire aux fins de leur identification, protection et mise en valeur »⁵⁰⁹.

Les répertoires tenus par les autorités nationales sont désignés par ce terme en droit international, tandis que les répertoires internationaux sont appelés « liste » ou « registre ».

Le terme inventaire ne reçoit pas de définition légale en droit international. Toutefois, une obligation pour les États parties d'identifier les biens susceptibles d'être protégés et de maintenir un ou plusieurs inventaires est incluse dans les dispositions de plusieurs traités internationaux relatifs à la protection du patrimoine culturel. Au demeurant, la création de « listes » ou « registres » internationaux pour les biens les plus importants est prévue par certaines conventions.

Les inventaires jouent un rôle très important dans la gestion du patrimoine culturel. L'identification et l'inventorisation sont des opérations fondamentales pour la protection et la gestion du patrimoine culturel. Les inventaires sont en effet indispensables aux objectifs suivants : l'identification, la protection, l'interprétation et la préservation des objets mobiliers, des édifices historiques, des sites archéologiques, des paysages culturels ainsi que des éléments du patrimoine oral, du folklore et des traditions.

L'établissement d'inventaires est essentiel pour définir les composantes du patrimoine, cependant il ne constitue pas une fin en soi, mais il fait partie d'un processus. L'inventaire vient en premier lieu, la protection suit, en ce sens que l'inventaire constitue un moyen, une opération préalable à toute action de protection, restauration,

⁵⁰⁸ CECOJI, *op. cit.*, p. 269.

⁵⁰⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 596.

conservation, planification et éducation. Les finalités de l'inventaire pouvant être multiples, différents types d'inventaires sont possibles. Plusieurs objectifs sont à prendre en compte, et en fonction de ces objectifs, on peut envisager des inventaires de type différent : sélectifs ou exhaustifs, topographiques ou thématiques. Ils peuvent avoir des points en commun (un même bien peut figurer dans plusieurs inventaires), et chacun peut faire l'objet d'une analyse intensive (inventaire très détaillé) ou extensive (inventaire plus synthétique).

Le Conseil de l'Europe depuis un certain nombre d'années s'est engagé dans un processus d'élaboration et d'harmonisation de standards internationaux pour la collecte et la structuration des informations devant faire l'objet d'inventaire.⁵¹⁰ Le résultat est la mise en place de fiches d'indexation minimale devant servir à la collecte des données nécessaires à la mise en place d'inventaires cohérents et viables. À présent, trois ont été élaborées et sont utilisées par les institutions responsables de la gestion du patrimoine culturel des pays européens :

- fiche d'indexation minimale des monuments historiques et des édifices du patrimoine architectural ;
- fiche d'indexation minimale pour les sites archéologiques ;
- fiche d'identification des objets (Object ID).

Ainsi la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (Conseil de l'Europe, La Haye, 14 mai 1954) prévoit en son article 8.1 (« octroi de la protection spéciale ») que « peuvent être placés sous protection spéciale un nombre restreint de refuges destinés à abriter des biens culturels meubles en cas de conflit armé, de centres monumentaux et d'autres biens culturels immeubles de très haute importance ».

Le même article en son point 6 signale que cette protection spéciale est « accordée aux biens culturels par leur inscription au “Registre international des biens culturels sous protection spéciale” ». L'article renvoie aux conditions prévues au Règlement d'exécution.⁵¹¹

La Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (Conseil de l'Europe, Paris, le 14 novembre 1970) contient elle aussi en son article 5.b l'engagement des États parties d'« établir et tenir à jour, sur la base d'un inventaire national de protection, la liste des biens culturels importants, publics et privés, dont l'exportation constituerait un appauvrissement sensible du patrimoine culturel national » afin, dit l'article, « d'assurer la protection de leurs biens culturels contre l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites ».

La Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel (UNESCO, Paris, 16 novembre 1972) parle d'identification et de délimitation des biens situés sur le territoire de l'État partie (article 3) et, plus avant, d'inventaire des biens du patrimoine culturel et naturel situés sur son territoire et susceptibles d'être inscrits sur la « liste du patrimoine mondial » (art. 11).

La Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Conseil de l'Europe, Grenade, 3 octobre 1985) engage les États parties à poursuivre l'inventaire afin d'identifier « avec précision » les monuments, ensembles architecturaux et sites

⁵¹⁰ CONSEIL DE L'EUROPE, *Orientations pour l'inventaire et la documentation du patrimoine culturel*, 2^e édition, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2009.

⁵¹¹ Règlement d'exécution de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (La Haye, 14 mai 1954).

susceptibles d'être protégés (article 2). L'article prévoit également le cas de menaces pesant sur les biens concernés, auquel cas les États s'engagent à établir dans les meilleurs délais une documentation appropriée.

La Convention européenne sur la protection du patrimoine archéologique (Révisée) (La Valette, 16 janvier 1992) contient à son article 2 l'engagement des États partie de mettre en œuvre un régime juridique de protection du patrimoine archéologique prévoyant entre autres la gestion d'un inventaire de son patrimoine archéologique et le classement de monuments ou de zones protégés (art. 2.i). L'engagement de réaliser ou actualiser un inventaire des sites archéologiques prend aussi place en vue de faciliter l'étude et la diffusion de la connaissance des découvertes archéologiques (art. 7).

Outre l'octroi de la protection renforcée par l'inscription sur une liste, le deuxième protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (La Haye, le 26 mars 1999) prévoit en son article 5, concernant la sauvegarde des biens culturels, les mesures préparatoires prises en temps de paix contre les effets prévisibles d'un conflit armé. Ces dernières comprennent « l'établissement d'inventaires, la planification de mesures d'urgence pour assurer la protection des biens contre les risques d'incendie ou d'écroulement des bâtiments, la préparation de l'enlèvement des biens culturels meubles ou la fourniture d'une protection *in situ* adéquate desdits biens, et la désignation d'autorités compétentes responsables de la sauvegarde des biens culturels. »

Finalement, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (Paris, le 17 octobre 2003), prévoit la réalisation d'inventaires (art. 12) afin d'assurer l'identification en vue de la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel présent sur son territoire. Ceux-ci font l'objet d'une mise à jour régulière.

Des informations pertinentes concernant ces inventaires sont fournies lorsque l'État partie présente son rapport au Comité.

En outre, les articles 16 et 17 indiquent que l'inscription se fait sur une liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité voire sur une liste du patrimoine culturel immatériel nécessitant une sauvegarde urgente.

b) Droit français

La notion d'inventaire désigne généralement un instrument de recensement. Toutefois, elle recouvre des réalités et des méthodes radicalement différentes selon que l'inventaire est conduit dans le cadre de l'institution de l'Inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France ou dans celui des inventaires des collections des musées.

Le constat a été posé que l'inventaire général des monuments et des richesses artistiques de la France reste un outil sous-employé en dépit de quelques collaborations exemplaires entre les aménageurs et les responsables de l'inventaire. Aujourd'hui, il est décentralisé entre les mains des régions, et constitue un outil d'aide à la décision publique en matière de préservation du patrimoine et de développement des territoires. Il désigne par métonymie l'institution en charge de son élaboration scientifique, de son étude et de sa diffusion.

L'inventaire et l'inventaire supplémentaire des monuments historiques doivent par ailleurs être distingués. Le terme « inventaire » désigne l'énumération et la description exhaustive des biens affectés aux collections des musées de France tandis que le terme « inventaire supplémentaire » désigne un outil de protection des biens culturels

(meubles ou immeubles) s'inscrivant dans la logique du classement au titre des monuments historiques, indépendamment de toute appartenance à une collection muséale, et quelle que soit la nature du propriétaire des biens envisagés.

L'inventaire des musées reçoit une définition légale apportée par le décret n° 2002-852 du 2 mai 2002 pris en application de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France. Ainsi, l'inventaire des biens affectés aux collections d'un musée de France est « un document unique, infalsifiable, titré, daté et paraphé par le professionnel responsable des collections, répertoriant tous les biens par ordre d'entrée dans les collections » (article 2, al. 1). Quant aux biens qui font l'objet d'un inventaire, il s'agit selon l'article 3, al. 1 de « tout bien acquis à titre gratuit ou onéreux affecté aux collections du musée de France par un acte émanant de la personne morale propriétaire du bien. »

Outre l'affirmation du caractère impératif de sa tenue pour les musées de France, l'inventaire est l'une des conditions d'attribution du label du même nom (en ce qui concerne les personnes morales de droit privé à but non lucratif).

L'inventaire a un rôle probatoire dans l'établissement de la propriété des biens qui y sont consignés. En effet la présence d'un bien dans l'inventaire d'un musée va présumer de son affectation à la collection, et par conséquent pour les musées publics de son appartenance au domaine public⁵¹².

La doctrine a résumé, dans les deux domaines, la définition du terme inventaire comme suit. D'une part, dans le domaine monumental et architectural, il s'agit de l'« instrument de recensement et de documentation des monuments et richesses artistiques de la France et de recherche scientifique sur les différentes formes de patrimoine culturel qui en soi ne génère aucune protection particulière ». D'autre part, dans le domaine des musées, il s'agit du « document répertoriant et décrivant l'ensemble des biens affectés à une institution (musée, archive, bibliothèque, église, ...) bénéficiant en général d'un statut protecteur (collection publique, collection d'un musée de France, trésors nationaux). »

c) Droit allemand (Bestandsaufnahme, Bestandsverzeichnis)

Il n'y a pas de définition légale de l'inventaire en droit allemand. La doctrine a toutefois esquissé les contours du terme par plusieurs définitions.

Il s'agit en premier lieu d'une opération de recensement systématique de données à des fins de preuve et/ou scientifiques et/ou de protection et/ou de contrôle d'une activité.

Il s'agit en second lieu du document qui répertorie et décrit l'ensemble des données ou des biens recensés en tant que résultat de cette opération.

En matière de biens culturels il existe une pluralité d'inventaires :

- inventaire des biens culturels de valeur nationale (*Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes*) ;
- inventaire des archives de valeur nationale (*Verzeichnis national wertvoller Archive*) ;
- inventaire des biens culturels précieux des États parties à la convention de l'Unesco du 14 novembre 1970.

En matière de monuments :

- listes, registres / livres (*Denkmallisten*) ;

⁵¹² Tribunal correctionnel de Montluçon, 29 septembre 1965, *Ministère public c/ B et W* (DS, 1965, 2.774, note H. Delpech).

- livres / inventaire (*Denkmalbuch, Inventar*) ;
- grand inventaire (*Großinventar*) ;
- inventaires et archives d'institutions (musées, etc.).

1) Inventaire des biens culturels de valeur nationale / Inventaire des archives de valeur nationale

La législation fédérale est la base pour l'inventaire de tout bien culturel de valeur nationale dont la sortie du territoire signifierait une perte considérable pour le patrimoine culturel allemand, les archives de valeur nationale dans les inventaires des biens culturels de valeur nationale ou des archives nationales.

Le § 1 al. 1 *Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ; Kulturgutschutzgesetz* (Loi relative à la protection des biens culturels allemands contre leur sortie du territoire *KultgSchG*) dispose que « Les œuvres d'art et autres biens culturels – y compris les bibliothèques –, dont l'exclusion du champ d'application de cette loi signifierait une perte considérable pour le patrimoine culturel allemand sont inscrits à l'« inventaire des biens culturels de valeur nationale » du *Land* dans lequel ils se situent lors de l'entrée en vigueur de cette loi. L'inventaire est complété au besoin. »

Les inventaires des biens culturels des *Länder* sont réunis dans l'« inventaire général des biens culturels de valeur nationale » (*Gesamtverzeichnis national wertvollen Kulturgutes*) géré par le délégué du gouvernement fédéral à la culture et aux médias (*Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und der Medien*, § 6 al. 2 *KultgSchG*).

Il est important de noter qu'il s'agit seulement des inventaires de biens mobiliers. L'« inventaire général des biens culturels de valeur nationale » est publié dans le bulletin officiel édité par le gouvernement fédéral (*Bundesanzeiger* ; journal fédéral officiel). Cet inventaire général est composé par les 16 inventaires des 16 *Länder*, dans lesquels les administrations supérieures de chaque *Land* (*oberste Landesbehörde*) sont responsables pour la publication de l'« inventaire des biens culturels de valeur nationale » du *Land*.

Il est intéressant de noter que les dispositions de la Convention de l'Unesco du 14 novembre 1970 sur l'exportation et l'importation illicite de biens culturels ont été prises en compte avant même que l'Allemagne ne ratifie la convention.

Des indications quant à la fonction de l'inventaire général sont données par les motifs du projet de loi de la *KultgSchG* de 1953⁵¹³ donnent : « L'inventaire fédéral (des biens culturels de valeur nationale), tenu par le ministère fédéral de l'intérieur (aujourd'hui par le délégué du gouvernement fédéral aux affaires de la culture et des médias), doit assembler le trésor national allemand de manière homogène et servir de document de surveillance aux autorités de contrôle des exportations. Il est indispensable à toute décision portant sur une demande d'exportation ». ⁵¹⁴

La *KultGüRückG* (*Kulturgüterrückgabegesetz* ; Loi relative à l'exécution de la convention de l'Unesco du 14 novembre 1970 et à la transposition de la directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993) prévoit dans son § 1 al. 3 que les biens culturels allemands protégés par cette loi sont les biens inscrits à l'inventaire des biens culturels de valeur nationale ou à l'inventaire des archives de valeur nationale ou dont une procédure

⁵¹³ Bundestagsdrucksache II / 76 1953 p. 7, in CECOJI, *op. cit.*, p. 584.

⁵¹⁴ CECOJI, *op. cit.*, p. 584 et s.

d'inscription est introduite et que l'introduction de la procédure est annoncée publiquement selon les dispositions de la *KultgSchG*.

Ainsi ces inventaires ont une fonction très importante, parce que seuls les biens inscrits constituent des biens culturels de valeur nationale dont la protection comme « trésor national » au sens de la directive de 93/7/CEE ou « patrimoine culturel » au sens de la convention de l'Unesco de 1970 est garantie.

Pour la réalisation en pratique du retour des biens culturels illicitement exportés et leur protection en général, il est essentiel que les inventaires soient publiés de telle façon que tous les États membres de l'Union européenne et États parties à la convention de l'Unesco de 1970 ainsi que toutes les personnes concernées puissent en prendre connaissance sans problème (par exemple la publication de ces inventaires sur internet).

L'« inventaire général des biens culturels de valeur nationale » distingue 8 sortes de biens culturels⁵¹⁵ :

- Peintures (Tableaux) ;
- Peintures sur verre ;
- Dessins faits à la main et œuvres d'art graphique ;
- Biens de bibliothèque (manuscrits, impressions anciennes, autres) ;
- Sculptures ;
- Produits d'artisanat (verre et cristal, céramique, métal, bois, textiles, autres matériaux) ;
- Pièces et médailles ;
- Collections incluses dans les bibliothèques ;
- Divers (des objets très variés comme par exemple des photos, des instruments de musique, etc.).

Chaque catégorie prévoit toute une série d'indication pour chaque objet sans toutefois celle du nom de son propriétaire ou possesseur ou encore du lieu de situation.

Les biens culturels lorsqu'ils relèvent de la propriété publique (§ 18 al. 1 *KultgSchG*) ou qu'ils appartiennent aux églises, aux sociétés religieuses et dans les institutions ou organisations supervisées par l'Église (§ 19 al. 1 *KultgSchG*) ne sont pas visés par les règles de la *KultgSchG*. Cependant ils peuvent être inscrits dans les inventaires d'office, sur l'annonce du propriétaire ou sur demande par le délégué du gouvernement fédéral à la culture et aux médias. Les autorités supérieures des *Länder* décident de l'inscription.

2) Listes de monuments

Sur le plan des *Länder*, « inventorier » peut être défini comme l'activité d'enregistrer exhaustivement (par catalogues) et précisément tous les monuments protégés par les lois relatives à la protection des monuments historiques des *Länder* dans les listes des monuments historiques (*Denkmallisten*) sous forme de méthodes scientifiques et la description des monuments par texte, reproductions, plans etc. à des fins plutôt scientifiques. Les administrations du ressort des monuments historiques sont compétentes pour inventorier les monuments historiques.

⁵¹⁵ J. BERNDT, *Internationaler Kulturgüterschutz : Abwanderungsschutz, Regelungen im innerstaatlichen Recht, im Europa- und Völkerrecht*, Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, Bonn, München, 1998, p. 88, cité par CECOJI, *op. cit.*, p. 584.

Il existe dans tous les *Länder* des listes de monuments. Leur dénomination dans les *DSchG* diffère. Ainsi, ils peuvent être nommés : liste, livre ou encore inventaire des monuments (*Denkmalliste, Denkmalbuch, Denkmalverzeichnis*).

Dans ces listes figurent les biens à classer en tant que monument, uniquement en fonction de dates/périodes considérées comme étant les plus importantes. Ils fournissent une vue d'ensemble de tous les monuments. Ils présentent une utilité au niveau de la gestion et de l'administration desdits monuments et servent donc tant aux propriétaires qu'aux personnes et autorités compétentes en matière d'aménagement et de programmation des équipements ainsi qu'aux services administratifs qui règlent les questions d'autorisations (modification, construction etc.).

Les *DSchG* des *Länder* suivent deux systèmes différents : soit le système d'inscription constitutive, soit le système d'inscription déclarative.

Hormis les listes de monuments (dénommées soit *Denkmalliste, Denkmalbuch* ou *Denkmalverzeichnis*), les *DSchG* de certains *Länder* prévoient la tenue d'inventaires techniques qui regroupent toutes sortes d'informations relatives aux monuments historiques. Ils ont pour but d'aider les spécialistes pour toute entreprise relative à un monument en particulier. Toutefois, les informations qu'ils contiennent, bien que souvent très fournies, ne précisent pas toujours les données qui seraient les plus utiles et ne semblent – à cause de leur confusion et incommodité – pas appropriées à l'usage administratif (Kleeberg / Eberl, p. 78 n° 63-64).

La gestion des listes revient aux différentes administrations et autorités des *Länder*. En Sarre, il s'agit de l' « autorité compétente pour la conservation des monuments historiques » (*Denkmalfachbehörden*) (§ 6 al. 1 phrase 1 *DSchG*) et en Rhénanie-Palatinat, il s'agit de l' « autorité inférieure compétente pour la protection des monuments historiques » (*untere Denkmalschutzbehörde*) (§ 10 al. 1 *DSchG*).

La plupart des *Länder* ont précisé la procédure de l'inscription dans les listes, livres ou inventaires des monuments historiques, ainsi que les principes de l'inventaire etc. dans des règlements administratifs, par une circulaire du ministère de la culture au niveau du *Land* ou par un autre moyen similaire.

La consultation des listes de monuments immobiliers est réglementée de façon différente selon les *Länder*. Certains d'entre eux comme la Rhénanie-Palatinat, et la Sarre prévoient que leur consultation est ouverte à tous. D'autres prévoient toutefois une limite à cette règle en ce qui concerne les listes d'accessoires des monuments bâtis et de monuments historiques meubles, qui ne peuvent être consultées que par les personnes autorisées. Enfin d'autres exigent de façon générale la preuve d'un intérêt justifié pour avoir accès à l'inventaire.

Il semble que l'administration est tenue de répondre aux demandes relatives à l'état de protection d'un monument.

En ce qui concerne les monuments mobiliers, les règles de consultation sont souvent plus contraignantes. La Sarre ne prévoit de consultation que pour les listes des monuments culturels bâtis. La Rhénanie-Palatinat ne prévoit aucune limitation à la consultation.

3) Autres inventaires

Chaque *Land* possède un Grand inventaire appelé également Inventaire fondamental (*Großinventar / Fundamentalinventar*). Il s'agit d'un enregistrement systématique de

l'intégralité des monuments répartis par régions, plus détaillé que la liste des monuments historiques (*Denkmalliste*). Toutefois, il ne comprend que « des monuments présentant un intérêt historico-artistique spécifique » soit les monuments les plus remarquables.

Il existe également des inventaires des régions/communes contenant des détails de tous les monuments de la région inscrits sur la liste des monuments du *Land*, triés selon les lieux. Ils sont intitulés « topographies » des monuments historiques. Il s'agit de véritables représentations topographiques des monuments. Elles servent aux inventaires, livres et listes de monuments historiques, mais également à l'aménagement du territoire (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, procédure préalable, etc.).⁵¹⁶

d) Droit suisse

Il n'y a pas de définition légale en droit suisse fédéral du terme inventaire. La doctrine le définit soit comme la revue minutieuse et détaillée d'un ensemble de choses (catalogue, dénombrement, liste, recensement, relevé, registre), soit comme la liste établie sous forme méthodique, et parfois électronique, de biens culturels décrits plus ou moins brièvement et revêtant une certaine valeur. L'inscription d'un bien à un inventaire produit des effets juridiques.

Il existe plusieurs types d'inventaires de nature fédérale ou cantonale.

1) Inventaires fédéraux

i. Loi sur la protection de la nature et des paysages (LPN)

Il y a d'abord les inventaires fédéraux selon la Loi fédérale sur la protection de la nature et des paysages du 1^{er} juillet 1966 (LPN ; RS 451).

Elle prévoit plusieurs types d'inventaires ayant pour but de protéger certains types de biens. Selon l'art. 6 LPN, l'inscription d'un bien à un inventaire indique « que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates ».

La Suisse a par ailleurs arrêté un ordre de priorité en matière de conservation des monuments historiques (Ordre de priorité en matière de conservation des monuments historiques du 29 juin 1994 ; RS 445.16).

L'art. 5 LPN fixe les critères déterminants pour le choix des objets qui se trouveront dans les inventaires. En outre, ceux-ci contiendront au minimum les divers éléments suivants : la description exacte des objets, les raisons leur conférant une importance nationale, les dangers qui peuvent les menacer, les mesures de protection déjà prises, la protection à assurer, les propositions d'amélioration. Les inventaires fédéraux ne sont pas exhaustifs. Ils seront régulièrement réexaminés et mis à jour.

La LPN est complétée par trois ordonnances en matière d'inventaire (Ordonnance du 16 janvier 1991 sur la protection de la nature et du paysage, OPN ; RS 451.1 ; Ordonnance du 10 août 1977 concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels, OIFP ; RS 451.11 ; Ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse, OISOS ; RS 451.12).

⁵¹⁶ CECOJI, *op. cit.*, p. 587-588.

ii. Loi sur le transfert international de biens culturels (LTBC)

La loi fédérale sur le transfert international de biens culturels du 20 juin 2003 (LTBC ; RS 444.1) prévoit la mise en place d'un inventaire fédéral pour les biens culturels d'importance significative pour le patrimoine culturel suisse ainsi que la possibilité pour les cantons de faire de même pour les biens d'importance cantonale.

Selon l'art. 3 LTBC, les biens culturels qui sont la propriété de la Confédération et revêtent une importance significative pour le patrimoine culturel sont inscrits dans l'inventaire fédéral. L'inscription d'un bien à cet inventaire produit les effets suivant : premièrement, le bien culturel ne peut faire l'objet d'une prescription acquisitive ni être acquis de bonne foi ; deuxièmement, toute action en revendication ayant pour objet un tel bien est imprescriptible et, troisièmement, l'exportation définitive d'un tel bien culturel hors de Suisse est interdite.

La LTBC prévoit également que les ports-francs tiennent un inventaire. L'article 19 al. 3 LTBC prévoit que « l'entreposage d'un bien culturel dans un port franc est assimilé à une importation ».

Par ailleurs, dans le cadre de l'exploitation par un entreposeur du dépôt franc sous douane qui fait désormais partie du territoire douanier⁵¹⁷, celui-ci doit tenir un inventaire de toutes les marchandises sensibles entreposées (art. 66 al. 1 LD), parmi lesquelles les biens culturels figurent.

Enfin, il existe un registre des marchands prévu par l'article 16 al. 2 lit. c LTBC. Les marchands d'art et les personnes pratiquant la vente aux enchères doivent « tenir un registre des acquisitions de biens culturels ». Le contenu doit être le nom et l'adresse du fournisseur ou du vendeur, ainsi que la description et le prix d'achat du bien culturel répondant aux critères fixés par l'article 16 al. 2 de l'ordonnance sur le transfert international des biens culturels (OTBC ; RS 444.11).

2) Inventaire cantonal

L'art. 4 LTBC permet aux cantons de déclarer que l'inscription de biens culturels à leurs inventaires déploie les mêmes effets que l'inscription de biens à l'inventaire fédéral. Dans le but de faciliter le contrôle aux frontières nationales, les cantons qui règlent l'exportation des biens culturels se trouvant sur leur territoire peuvent relier leur inventaire cantonal à la banque de données de la Confédération (art. 4 al.1 LTBC).

Le fait pour un bien d'être inscrit à l'inventaire fédéral selon l'art. 3 LTBC ou à l'inventaire cantonal selon l'art. 4 LTBC emporte différentes conséquences. Premièrement, il peut faire l'objet d'une action en retour selon l'art. 6 LTBC. Ainsi le Conseil fédéral peut revendiquer auprès de tout État partie à la Convention de l'Unesco de 1970, un bien exporté illicitement figurant à l'inventaire, sur la base de l'action en retour (art. 6 LTBC). Deuxièmement, toute exportation d'un bien inscrit à l'inventaire est toujours soumise à autorisation (art. 5 LTBC).

Il est possible de radier un bien culturel de l'inventaire fédéral. Trois cas de figure sont prévus pour la radiation d'un bien culturel à l'inventaire : la disparition de l'importance

⁵¹⁷ Art. 63 de la loi fédérale sur les douanes du 18 mars 2005 (LD ; RS 631).

significative pour le patrimoine culturel, son incorporation dans un ensemble, la perte ou la renonciation des droits de propriété de la Confédération.

Le service spécialisé, au sein de l'Office fédéral de la culture, est chargé de tenir l'inventaire fédéral sous la forme d'une banque de données électronique et de le publier.

3) *Autres inventaires cantonaux*

Certains cantons prévoient dans leur législation de protection du patrimoine, et cela indépendamment de la LTBC, des inventaires de biens culturels.

Par exemple, selon l'article 44 al. 1 de la loi du canton de Fribourg sur la protection des biens culturels du 7 novembre 1991 (LPBC FR ; RS FR 482.1), l'État établit un recensement des biens culturels cantonaux énoncés à l'article 19, sous la forme d'un relevé descriptif des biens culturels qui présentent de l'intérêt pour le canton. Par ailleurs, par arrêté du 10 avril 1990 relatif à la conservation du patrimoine architectural alpestre, le Conseil d'État fribourgeois a décidé l'établissement d'un inventaire des chalets d'alpage.

L'art. 7 de la loi du canton de Genève sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS GE, RS GE L 4 05) prévoit qu'un inventaire de tous les immeubles dignes d'être protégés au sens de l'article 4 doit être instauré.

L'article 12 de la loi sur la protection de la nature, des monuments et des sites du 10 décembre 1969 (LPNMS VD, RS VD 450.11) dispose qu'« un inventaire sera dressé des territoires, paysages, monuments naturels, sites, localités, arbres, immeubles, meubles, situés dans le canton, qui, en raison de l'intérêt général, notamment scientifique, esthétique ou éducatif qu'ils présentent, méritent d'être sauvegardés. » Le contenu de l'inventaire est détaillé à l'article 13 de la même loi.

L'article 10 de la loi sur la protection du patrimoine du 8 septembre 1999 (LPat ; RS BE 426.41) concernant les inventaires du patrimoine immobilier renvoie aux dispositions de la législation sur les constructions afin de déterminer la manière d'y procéder et les effets générés.

L'article 10d al. 1^{er} de la loi sur les constructions du 9 juin 1985 (LC ; RS BE 721.0), introduit par la LPat, indique qu'« un inventaire doit être dressé :

- a. des monuments historiques dignes de protection ou dignes de conservation conformément aux articles 10a et 10b (recensement architectural),
- b. des sites archéologiques et historiques, des lieux de découvertes et des ruines conformément à l'article 10, 1^{er} alinéa, lettre e (recensement archéologique),
- c. de tous les autres objets relevant de la protection particulière du paysage conformément à l'article 10. »

Le Conseil-exécutif règle la procédure d'inventoriage par voie d'ordonnance. L'Ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC ; RS BE 721.1) prévoit entre autres l'élaboration de ces inventaires : « Les inventaires des monuments historiques (recensement architectural) et des autres objets relevant de la protection particulière des paysages sont dressés par les services cantonaux spécialisés, en collaboration avec les communes. Avec l'accord des services spécialisés, les inventaires peuvent être dressés par les communes. »

Dans le canton de Berne, il existe également des dispositions réglant l'inventoriage en ce qui concerne l'archéologie. L'article 23 al. 1^{er} LPat dispose en effet que « Les sites

archéologiques et les lieux de découvertes, avérés ou présumés, ainsi que les ruines sont recensés conformément à l'article 10.

e) Droit belge

1) *Droit de la Région wallonne*

i. Inventaire du patrimoine

L'article 192 du CWATUPE dispose que « le gouvernement dresse, tient à jour et publie un inventaire du patrimoine ». Cet inventaire porte à la connaissance principalement des autorités administratives concernées quels sont les biens susceptibles d'être protégés. Il a selon la doctrine une valeur essentiellement indicative et documentaire. Le contenu de cet inventaire est défini par l'article 185 du CWATUPE (définition du patrimoine).

L'inventaire ne possède pas de valeur juridique marquée au sens où il ne modifie pas la situation juridique de l'immeuble et n'assujettit pas celui-ci à des servitudes.

La mention à l'inventaire ne constitue ni un préalable obligatoire au classement ou à l'inscription sur la liste de sauvegarde, ni l'obligation de classer ou d'inscrire. La présence sur l'inventaire n'a pas d'impact sur la demande de permis d'urbanisme.

L'inventaire ne modifie donc pas la situation juridique de l'immeuble et certains considèrent qu'il ne peut alors pas être considéré comme une véritable mesure de protection. Pourtant, le terme est mentionné à l'article 187, 8° au sein de la définition de celui de « protection » : « l'ensemble des mesures visant l'identification au moyen d'inventaires, l'étude scientifique, la sauvegarde ou le classement du patrimoine immobilier, en ce compris l'établissement d'une zone de protection s'il échet ».

Les conséquences de cette absence de valeur juridique sont multiples : absence de mesure de publicité juridiquement organisée ; absence de notification au propriétaire ; absence d'inscription au bureau de la conservation des hypothèques. La publication indiquée à l'article 192 est à lire au sens de diffusion documentaire.

ii. Inventaire des sites archéologiques

L'article 233 du CWATUPE, au sein du chapitre intitulé « des mesures de protection » dispose que « le Gouvernement dresse et tient à jour un inventaire des sites archéologiques de la Région wallonne ».

L'exposé des motifs indique que cet inventaire serait également un document à valeur informative pour la Région et n'engendrerait aucune conséquence à portée juridique.⁵¹⁸

Toutefois, l'inventaire s'avère avoir une portée plus qu'indicative.

Plusieurs dispositions attachent des conséquences spéciales à l'existence de cet inventaire. Par exemple la liste des travaux de minime importance qui ne requiert pas de permis d'urbanisme n'est pas applicable lorsque le bien est repris à l'inventaire des sites archéologiques.

Selon la doctrine, il semble que l'inscription d'un bien dans l'inventaire des sites archéologiques revêt une portée juridique puisqu'elle déclenche l'application d'un régime

⁵¹⁸ Doc. cons. Wallon, 1998-1999, n° 488/1, page 10.

juridique particulier (art. 109 CWATUPE notamment). Cependant, pour les raisons indiquées à l'exposé des motifs, aucune mesure de publicité n'est prévue.

2) Droit de la Région de Bruxelles-Capitale

Le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) distingue trois catégories de mesures juridiques pour assurer une conservation intégrée du patrimoine immobilier dont celle de l'inventaire (avec la liste de sauvegarde et le classement).

L'article 207, §1^{er} du CoBAT dispose que « Le Gouvernement dresse, tient à jour et publie un inventaire du patrimoine immobilier de la Région. » Il s'agit d'un inventaire qui reprend l'ensemble des biens répondant à la définition de l'article 206, 1^o du même code et donc l'un des intérêts énumérés : historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique.

L'inventaire peut être réalisé par commune ou par partie de commune.

Le gouvernement décide de l'inscription d'un bien à l'inventaire soit d'initiative soit sur proposition de la Commission royale des monuments et des sites ou du collège des bourgmestres et échevins de la commune où le bien est situé.

L'alinéa 3 du même article indique que « le Gouvernement arrête la procédure relative à l'établissement, la mise à jour et la publication de l'inventaire du patrimoine immobilier ».

L'article 208 CoBAT prévoit quant à lui que « Le Gouvernement arrête la forme de l'inventaire et du registre du patrimoine immobilier et détermine les mentions qui doivent y figurer ».

Malgré le fait que « quiconque peut prendre connaissance de l'inventaire et du registre du patrimoine immobilier sur simple demande à l'administration régionale ou à l'administration communale et en obtenir copie à ses frais » (art. 209 CoBAT), aucune notification n'est pourtant prévue à destination du propriétaire.

L'article 333 al. 1^{er} prévoit un régime transitoire, en attendant cette publication de l'inventaire, par l'établissement d'une présomption d'inscription au moyen d'une date absolue. En effet, tous les monuments et ensembles qui ont fait l'objet d'une autorisation de bâtir ou d'une construction antérieure au 1^{er} janvier 1932 sont à titre transitoire considérés comme inscrits d'office dans l'inventaire.

L'absence de terme pour l'établissement de l'inventaire et donc l'application du régime transitoire engendre à tout le moins une insécurité juridique. D'une part la détermination de la date de construction risque d'être problématique, d'autre part un grand nombre d'immeubles sont concernés.

L'inventaire est une mesure emportant certains effets juridiques néanmoins réduits depuis l'ordonnance du 18 juillet 2002. Il s'analyse plus comme un outil de connaissance du patrimoine immobilier répondant aux conditions de l'article 2, 1^o de l'ordonnance du 4 mars 1993. Il apparaît que les travaux préparatoire parlent de l'« établissement d'un inventaire à valeur réglementaire du patrimoine », tout en signalant « la fixation de deux niveaux de protection » par la liste de sauvegarde et le classement.

Les effets de l'inscription d'un bien à l'inventaire après la publication de l'inventaire ou en régime transitoire sont, selon l'article 207, § 1^{er}, al. 4, réduits. La protection ne

comporte pas à proprement parler de restriction au droit de propriété et seules sont prévues des règles spéciales de procédure administrative (principalement : avis de la commission de concertation).

L'article 207, §2 prévoit que « le Gouvernement dresse et tient à jour un registre des biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés ou faisant l'objet d'une procédure de classement ». Le registre ne concerne que les biens qui sont protégés, à la différence de l'inventaire, le contenu de ce dernier étant beaucoup plus large.

Enfin, le Gouvernement doit communiquer à chaque commune l'extrait de l'inventaire et du registre qui se rapporte aux biens relevant du patrimoine immobilier situés sur son territoire.

3) Droit de la Région flamande

Une large campagne de recensement effectuée par l'Administration des monuments et sites se trouve à la base de la procédure de protection. Actuellement, l'inventaire est intitulé « Inventaris Bouwkundig Erfgoed ». La série « Bouwen door de Eeuwen heen » a été achevée en 2011 et depuis 2004 certaines zones déjà inventoriées sont reprises. Cette série reprenait tous les bâtiments et ensembles présentant un certain intérêt et susceptibles d'être protégés dans une phase ultérieure.

Le fait pour un bâtiment ou ensemble d'être repris à l'inventaire n'est pas une condition nécessaire à l'obtention d'une protection. L'inscription n'entraîne d'ailleurs aucune conséquence juridique.

L'article 2.1, 30° du Décret relatif au patrimoine immobilier du 12 juillet 2013⁵¹⁹ définit l'inventaire comme « une liste de biens immobiliers et d'ensembles de biens immobiliers présentant une valeur patrimoniale ».

4) Droit de la Communauté française de Belgique

Le décret du 11 juillet 2002 relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française comporte un chapitre 6 consacré à l'inventaire. L'article 22 prévoit que « les Services de la Communauté française établissent et tiennent à jour un inventaire descriptif et photographique des biens culturels mobiliers classés et des trésors de la Communauté française ». Les services font de même pour « tous les biens culturels mobiliers qui correspondent à l'Annexe de la Directive 93/7/CEE et aux seuils financiers de cette même Annexe ».

L'article ajoute que « l'inventaire permet, en cas de vol, de fournir aux autorités judiciaires des documents qui identifient le bien disparu et en cas d'expédition définitive vers un autre État membre de la Communauté européenne, d'en demander la restitution, en application de la Directive 93/7/CEE. »

f) Droit québécois

La loi sur le patrimoine culturel⁵²⁰ indique à son article 8 que « le ministre contribue à la connaissance du patrimoine culturel notamment par la réalisation d'inventaires. Il en établit le mode de réalisation, de consignation et de diffusion ».

⁵¹⁹ *Moniteur belge*, 17 octobre 2013, p. 74135.

Par ailleurs, le chapitre 2 de la même loi intitulé « Registre et inventaires du patrimoine culturel » prévoit qu' « un registre dans lequel doivent être inscrits tous les éléments du patrimoine culturel désignés, classés, déclarés, identifiés ou cités conformément à la présente loi » est tenu au ministère de la Culture et des Communications. Le même registre contient une description suffisante de ces éléments du patrimoine culturel.

En outre, le registre renseigne également le nom du propriétaire de même que la mention des aliénations en ce qui concerne les documents et les objets patrimoniaux classés.

Le ministre de la Culture désigne le registraire du patrimoine culturel parmi les membres du personnel de son ministère. Ce registraire est chargé de tenir le registre du patrimoine culturel, d'y inscrire les éléments du patrimoine culturel visés à l'article 5 ainsi que les autres mentions prévues par la présente loi, et enfin de délivrer des extraits certifiés de ce registre à toute personne intéressée moyennant paiement de frais (art. 6).

Les extraits certifiés délivrés par le registraire sont authentiques. La signature du registraire sur des copies de documents fait preuve du fait que ces documents existent et sont légalement en sa possession. Toute copie signée par le registraire équivaut devant le tribunal à l'original même et tout document paraissant être revêtu de sa signature est présumé l'être (art. 7).

La personne qui est le propriétaire ou qui a la garde d'objets et de documents patrimoniaux doit cependant donner systématiquement et préalablement son consentement (art. 6).

g) Droit autrichien

Au niveau national, les inventaires sont préparés par l'Office fédéral pour la protection des monuments. Dans chacune des provinces, le travail est réalisé par des bases de données (inventaire établis à l'échelle d'une ville par exemple, qui inclut les objets mobiliers). Dans les diocèses, l'Église réalise des projets d'inventaires pour ses biens culturels mobiliers.

h) Droit des pays baltes

1) *Estonie*

La loi sur la conservation du patrimoine (loi modifiée du 27 février 2002 sur la protection du patrimoine) prévoit (§ 13) que les informations concernant les monuments doivent être entrés dans le Registre national des monuments culturels. Ce dernier doit être établi et les statuts à propos de sa maintenance seront approuvés par le Gouvernement de la République.

Le ministère de la Culture a lancé nombre de programmes étatiques concernant la protection du patrimoine culturel qui incluent tous l'inventaire de certains biens patrimoniaux (par ex. : architecture rurale).

2) *Lettonie*

L'Inspection d'État pour la protection du patrimoine a assuré de 1998 à 2001 le complet inventoriage de la zone de protection de Riga, ville inscrite sous l'intitulé « Centre Historique de Riga » sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

⁵²⁰ Loi sur le patrimoine culturel (projet de loi n° 82, 2011, chapitre 21), *Gazette officielle du Québec*, 16 novembre 2011, 143^e année, n° 46.

Un projet pilote a aussi été mis en place pour créer un SIG (système d'information géographique) pour le patrimoine culturel de Lettonie. Le résultat du processus d'inventaire a été encodé dans une base de donnée.

En 2001, les critères d'évaluation ont été développés. Tous les bâtiments situés dans la zone du Centre historique de Riga ont été analysés au regard de leur valeur culturelle et historique. Les résultats ont été intégrés dans le plan de développement et de préservation du Centre historique de Riga adopté en 2006.

De 1998 à 2002, l'Inspection a financé le processus d'inventaire d'un territoire spécialement protégé (Abava Valley) et également celui de centres historiques de plusieurs villes (Cesis et Kuldiga). Ces projets ont été menés à bien en coopération avec la faculté d'architecture de Riga.

La section 12 de la loi modifiée du 1^{er} juin 1993 sur la protection des monuments culturels prévoit l'organisation de l'inscription des monuments culturels par l'État.

Les objets culturels de valeur dont l'inclusion sur la liste des monuments culturels protégés par l'État est considérée sont soumis à l'enregistrement par l'État peu importe qui a la propriété, possède ou utilise un tel objet de valeur.

L'inscription/enregistrement inclut l'évaluation et l'inspection des monuments, la détermination de leur valeur historique, scientifique, artistique, architectonique, archéologique, ethnographique ou autrement culturelle, l'enregistrement et la recherche de ceux-ci, ainsi que la préparation des documents d'inscription/d'enregistrement, et l'intégration de ceux-ci dans le système d'information de l'État – le Registre des monuments culturels protégés par l'État.

Ce dernier est maintenu et mis à jour par l'Inspection d'État pour la protection du patrimoine (IEPP).

Il existe également en Lettonie un droit d'inspection dans le chef de l'IEPP concernant les objets qui ont une valeur culturelle et afin de prendre une décision à propos de leur enregistrement dans le registre national (section 13 « droit d'inspecter les objets qui ont une valeur culturelle »).

3) Lituanie

L'article 8 de la loi modifiée du 22 décembre 1994 sur la protection du patrimoine culturel immobilier⁵²¹ prévoit la prise en compte ("comptabilisation") du patrimoine culturel immobilier. Cette dernière consiste en l'établissement d'inventaires, l'identification de biens culturels immobiliers spécifiques et l'enregistrement de ceux-ci (art. 8.1).

Les inventaires du patrimoine culturel immobilier doivent être élaborés en compilant dans une liste toutes les œuvres et les autres objets qui pourraient être dévolus en cela. Les données d'inventaire sont régulièrement mises à jour, accumulées et systématisées. La procédure d'établissement des inventaires est approuvée par le Ministre de la Culture (art. 8.2).

Afin de connaître les biens culturels immobiliers, des recherches historiques et matérielles doivent être menées. Sur la base des données de ces recherches, l'importance

⁵²¹ Loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier du 22 décembre 1994, n° I-733, dernière modification du 8 mai 2008, n° X-1531.

de ces objets ou sites du patrimoine culturel et biens de grande valeur est déterminée (art. 8.3).

La communication (le “faire-connaître”, l’annonce) de biens culturels immobiliers spécifiques est organisée par le département de la protection du patrimoine culturel (DPPC, sous le ministère de la Culture) et les subdivisions de protection du patrimoine des municipalités.

Les “communautés religieuses traditionnelles”, les sociétés et centres, les institutions de recherche scientifiques, académiques et étatiques peuvent organiser l’établissement des inventaires et la communication du patrimoine culturel immobilier correspondant à leur champ d’activité ou leur appartenant via le droit de propriété, en coordonnant leurs actions avec le département (DPPC).

L’importance de biens culturels immobiliers et de propriétés de grande valeur d’objets ou sites du patrimoine culturel doit être déterminée et les limites des secteurs doivent être définis par les conseils d’évaluation du patrimoine culturel immobilier formés par les institutions mentionnées au paragraphe 4 de l’article 8 (principalement les DPPC et les subdivisions de protection du patrimoine des municipalités) (art. 8.5).

Les critères pour l’évaluation et la section des biens culturels immobiliers, le volume de données de la recherche requis pour la communication de ces biens et les exemples de règlements des conseils d’évaluation sont approuvés par le Ministre de la Culture (art. 8.6).

Le Registre des biens culturels est mis en place, géré, utilisé et réorganisé conformément à la procédure établie par la loi sur les registres d’État, la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier et les autres actes juridiques (art. 8.7).

Les biens culturels immobiliers sont enregistrés après qu’un conseil d’évaluation a décidé qu’un bien nécessite une protection légale. Le dit bien est enregistré individuellement ou comme ensemble (“objet complexe”) ou sites du patrimoine culturel (art. 8.8).

Dans le Registre des biens culturels et dans le certificat d’un bien culturel immobilier (extrait des données du Registre) compilé sur base des données de celui-ci, les données suivantes de chaque bien qui est en cours d’enregistrement doivent être inscrites (art. 8.9) :

1. le nom du bien culturel immobilier, le code unique et l’adresse de celui-ci ;
2. la propriété de grande valeur déterminée par un acte (ou des actes) d’un conseil d’évaluation et les limites du secteur qui doit être protégé avec le bien.

Le département (DPPC) fixe un code pour chaque bien culturel immobilier enregistré, l’enregistre dans le Registre des biens culturels et vérifie les codes déjà inscrits fournis par le registre public (Registre immobilier) pour les parcelles d’un objet ou site du patrimoine culturel et autres objets situés dans le territoire de l’objet ou du site, ainsi que les autres données établies par les actes juridiques.

Le registre des biens culturels échange, conformément avec la procédure établie par la lois et autres actes juridiques ou par des accords d’échange de données, les données requises avec le Registre des biens immobiliers et les autres registre de l’État, cadastre, classificateurs, banques de données spécialisées aussi bien qu’avec les développeurs de programmes de l’État, les organisateurs de planification générale, détaillée et spéciale,

qu'elle soit des institutions statales ou municipales. Le Registre des biens culturels a le droit d'obtenir les données des autres registres d'État et cadastre qu'il requiert (art. 8.11).

Les données du Registre des biens culturels sont publiques (art. 8.12)

En synthèse, le Registre des biens de valeur culturelle possède des biens tant immobilier que mobilier. Il est administré par le département du patrimoine culturel du ministère de la Culture.

Il regroupe tant des immeubles protégés par la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier que des meubles protégés par la loi sur la protection des objets de valeur culturelle.

La loi modifiant la loi sur la protection du patrimoine culturel mobilier du 23 janvier 1996 (n° I-1179) (3 juillet 2008, n° X-1682) prévoit dans sa troisième section les « inventaires des biens culturels mobiliers » (*inventories of movable cultural property*).

Les inventaires de l'État des biens culturels mobiliers sont prévus à l'article 5.

Les éléments mobiliers peuvent, conformément à la procédure de la loi, être répertoriés dans des inventaires de l'État des biens culturels mobiliers, qui consistent en :

- 1) les inventaires des biens culturels mobiliers des musées et bibliothèques,
- 2) les inventaires du Fond national documentaire,
- 3) le Registre des biens culturels mobiliers.

C'est le ministre de la Culture qui, sur la base des conclusions de la Commission d'évaluation des biens culturels mobiliers et sous réserve de l'approbation de la Commission nationale du patrimoine culturel, prend une décision sur l'inclusion dans le Registre des biens culturels mobiliers, ou de la suppression de ce registre, d'objets mobiliers énumérés à l'article 3 de la loi et rencontrant les critères d'évaluation des objets entrés dans le Registre des biens culturels mobiliers spécifiés par le ministre de la Culture (art. 6).

Le ministre a, dans des cas exceptionnels, lorsqu'il existe un danger de destruction d'un objet mobilier ou de perte quelconque de celui-ci, le droit d'inscrire l'objet dans le Registre des biens culturels mobiliers sans suivre la procédure.

L'inclusion d'un objet mobilier dans le Registre peut être proposée par le propriétaire, la Commission nationale du patrimoine culturel, le ministère de la Culture, le département de la protection du patrimoine culturel, le département des archives lituaniennes, un gouverneur de comté ou une municipalité.

8. Monument

a) Droit international

Les textes internationaux comportent différents termes qui diffèrent du terme « monument » ou de l'expression « monument historique », comme par exemple « monument d'intérêt historique ou artistique »⁵²² ou « ensemble historique »⁵²³. Un

⁵²² Résolution (68) 12 du Conseil de l'Europe relative à la conservation active des sites, monuments et ensembles d'intérêt historique ou artistique dans le cadre de l'aménagement du territoire, adoptée par les Délégués des Ministres le 3 mai 1968 : « Les *monuments*, sites et ensembles *d'intérêt historique ou artistique* constituent non seulement un capital culturel irremplaçable, mais aussi une partie du milieu humain dont la sauvegarde doit être nécessairement assurée » (considérant a).

certain nombre de conventions, chartes, résolutions ou recommandations en donnent une définition ou circonscrivent son concept.

Tout d'abord, la **Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites** (Charte de Venise, 1964)⁵²⁴ met sur le même pied l'intérêt d'histoire et la valeur artistique⁵²⁵, et conséquemment, envisage pareillement les grandes créations et les œuvres modestes. Ainsi, elle inclut dans la notion de monument historique, « la création architecturale isolée aussi bien que le site urbain ou rural qui porte témoignage d'une civilisation particulière, d'une évolution significative ou d'un événement historique ». Elle souligne que la notion « s'étend non seulement aux grandes créations mais aussi aux œuvres modestes qui ont acquis avec le temps une signification culturelle. »

En ce qui concerne les travaux de l'UNESCO, la **Convention de Paris du 16 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel** propose la définition du monument suivante. Il s'agit des « œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, éléments ou structures de caractère archéologique, inscriptions, grottes et groupes d'éléments, qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science ». Elle l'inclut dans sa définition du patrimoine culturel.

La **Recommandation** prise à la même date – 16 novembre 1972 – **concernant la protection sur le plan national du patrimoine culturel et naturel** donne également une définition des monuments. Il s'agit des « œuvres architecturales, de sculpture ou de peinture monumentales, y compris les grottes et les inscriptions, ainsi que les éléments, groupes d'éléments ou structures de valeur spéciale du point de vue archéologique, historique, artistique ou scientifique ».

Bien que la formulation soit différente, les deux définitions se rapprochent.

En ce qui concerne les travaux du Conseil de l'Europe, la déclaration d'Amsterdam ainsi que la Charte Européenne pour le Patrimoine architectural ont prôné la « conservation intégrée » de ce dernier. Le premier texte a notamment appelé de ses vœux « une adaptation des mesures législative et administratives ».⁵²⁶ Le second dispose que « la conservation intégrée demande la mise en œuvre de moyens juridiques, administratifs, financiers et techniques » (principe n° 8).

⁵²³ Recommandation n° R (98) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative aux mesures susceptibles de favoriser la conservation intégrée des ensembles historiques composés des biens immeubles et de biens meubles, adoptée par le Comité des Ministres le 17 mars 1998, lors de la 623^e réunion des Délégués des Ministres : « (...) l'expression "*ensembles historiques* composés de biens immeubles et de biens meubles" (...) est considérée comme recouvrant des éléments mobiliers situés à l'intérieur ou à l'extérieur d'un immeuble et rattachés à celui-ci par des liens historiques, artistiques, archéologiques, scientifiques, fonctionnels ou culturels donnant à ces ensembles une cohérence remarquable qu'il convient de maintenir. »

⁵²⁴ Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites (Charte de Venise), élaborée lors du II^e Congrès international des architectes et des techniciens des monuments historiques, Venise, 1964, adoptée par l'ICOMOS en 1965.

⁵²⁵ Article 3 de la Charte de Venise : « La conservation et la restauration des monuments visent à sauvegarder tout autant l'œuvre d'art que le témoin d'histoire. »

⁵²⁶ « La *conservation intégrée* exige une adaptation des mesures législative et administratives. Une réforme doit être guidée par la nécessité de coordonner la législation relative à l'aménagement du territoire d'une part, et la législation relative à la protection du patrimoine architectural d'autre part. Cette dernière doit donner une nouvelle définition du patrimoine architectural et des objectifs de la conservation intégrée ».

La Résolution (76) 28 du Conseil de l'Europe sur l'adaptation des systèmes législatifs et réglementaires aux exigences de la conservation intégrée du patrimoine architectural⁵²⁷ est venue préciser la notion de monument : « Par monument, il faut entendre les œuvres d'architecture, qu'il s'agisse de créations importantes ou d'œuvres modestes, y compris les biens culturels mobiliers, immeubles par nature ou par destination, ainsi que les œuvres de sculpture monumentale qui présentent un intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, culturel ou social. »

La Convention du 3 octobre 1985 pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Convention de Grenade) inclut au sein du « patrimoine architectural » les biens immeubles suivants : monuments, ensembles architecturaux et sites. Les premiers se définissent comme toutes les « réalisations particulièrement remarquables en raison de leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de ces réalisations ».

Il n'y a pas non plus de délimitation temporelle du monument historique ; il sera un « témoin de l'histoire d'une civilisation (...) sans que des dates ou des périodes ne soient précisées »⁵²⁸. Ainsi la Déclaration d'Amsterdam indiquait déjà qu'il fallait tenir compte de « tous les édifices qui ont valeur de culture (...) sans oublier ceux de l'époque moderne ». Les biens réalisés lors de périodes proches doivent donc être pris en compte.

C'est le patrimoine du XX^e siècle qui est implicitement visé. Il le sera explicitement lors de la Recommandation n° R (91)13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative à la protection du patrimoine architectural du vingtième siècle.⁵²⁹ Cette dernière observe que « l'architecture du XX^e siècle fait partie intégrante du patrimoine historique de l'Europe, et que la sauvegarde et la mise en valeur de ses éléments les plus significatifs répondent aux mêmes objectifs et aux mêmes principes que ceux de la conservation du patrimoine architectural dans son ensemble ».⁵³⁰

L'acception du monument historique s'est de plus élargie au fil du temps. D'abord, il fut considéré comme un immeuble isolé (sous forme de création architecturale, de bâtiment historique, de site urbain ou naturel). Ensuite, il a paru nécessaire de reconnaître des « ensembles historiques » afin d'en maintenir la « cohérence remarquable ».

Ainsi la Convention précitée de 1972 (UNESCO) comprend les ensembles en tant que « groupes de constructions isolées ou réunies, qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue de l'histoire, de l'art ou de la science ».

La recommandation née à la même date (UNESCO) précisait qu'il s'agissait de « groupes de constructions isolées ou réunies qui, en raison de leur architecture, de leur unité, ou de leur intégration dans le paysage, ont une valeur spéciale du point de vue de l'histoire, de l'art, ou de la science ».

⁵²⁷ Adoptée par le Comité des Ministres le 14 avril 1976, lors de la 256^e réunion des Délégués des Ministres.

⁵²⁸ CECOJI, *op. cit.*, p. 656.

⁵²⁹ Adoptée par le Comité des Ministres le 9 septembre 1991, lors de la 461^e réunion des Délégués des Ministres.

⁵³⁰ Il est ensuite recommandé aux gouvernements des États membres « de mettre en œuvre, dans le cadre de leur politique générale de conservation du patrimoine bâti et lorsque cela est nécessaire par la voie de mesures spécifiques, des stratégies d'identification, d'étude, de protection, de conservation, de restauration et de sensibilisation visant l'architecture du vingtième siècle, selon les principes figurant en annexe à la présente recommandation ».

Les deux définitions sont identiques sauf la qualification de la valeur, d'un côté "universelle exceptionnelle" et de l'autre "spéciale".

Une recommandation postérieure de l'Unesco concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine, (Nairobi , 26 novembre 1976) donnera une définition différente de l'« ensemble historique ou traditionnel », considéré alors comme « tout groupement de constructions et d'espaces y compris les sites archéologiques et paléontologiques constituant un établissement humain en milieu urbain comme en milieu rural, dont la cohésion et la valeur sont reconnues du point de vue archéologique, architectural, historique, préhistorique, esthétique ou socioculturel. »

Elle citait, parmi la grande variété d'exemples

- les sites préhistoriques,
- les villes historiques,
- les quartiers urbains anciens,
- les villages et hameaux,
- les ensembles monumentaux homogènes.

Elle insistait sur la conservation « dans leur intégrité ». En outre, l'environnement de ces ensembles était pris en considération.⁵³¹

Peu de temps avant cette recommandation de l'UNESCO, la Charte Européenne pour le patrimoine architectural – adoptée par le Conseil de l'Europe en octobre 1975 – avait rappelé que « le patrimoine architectural européen est formé non seulement par nos monuments les plus importants mais aussi par les ensembles que constituent nos villes anciennes et nos villages de tradition dans leur environnement naturel ou construit » (principe n° 1).⁵³²

Les travaux du Conseil de l'Europe ont abouti à une définition de référence des ensembles architecturaux. Ce sont les « groupements homogènes de constructions urbaines ou rurales remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique et suffisamment cohérents pour faire l'objet d'une délimitation topographique » (art. 1^{er} *Définition du patrimoine architectural*).

L'élargissement de l'acception de monument historique s'est aussi réalisé par l'inclusion des **objets mobiliers** rattachés à un immeuble par des liens historiques, artistiques, archéologiques, scientifiques, fonctionnels ou culturels. Premièrement, ces objets mobiliers liés à des immeubles peuvent former des ensembles historiques. Deuxièmement, ces objets mobiliers s'avèrent être des éléments provenant de démembrements de monuments artistiques et historiques.

En premier lieu, certaines lignes directrices susceptibles de favoriser la conservation intégrée des ensembles historiques composés des biens immeubles et de biens meubles

⁵³¹ Il y est défini comme : « le cadre naturel ou construit qui affecte la perception statique ou dynamique de ces ensembles ou qui leur est rattaché de façon immédiate ou par des liens sociaux, économiques ou culturels. »

⁵³² Ce premier principe était détaillé comme suit : « Pendant longtemps on n'a protégé et restauré que les monuments majeurs, sans tenir compte de leur cadre. Or, ils peuvent perdre une grande partie de leur caractère si ce cadre est altéré. En outre, les ensembles, même en l'absence d'édifices exceptionnels, peuvent offrir une qualité d'atmosphère qui en fait des œuvres d'art diverses et articulées. Ce sont ces ensembles qu'il faut conserver aussi en tant que tels. »

ont été recommandées⁵³³. L'expression « ensembles historiques composés de biens immeubles et de biens meubles » désigne, selon la Recommandation n° R (98)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « des éléments mobiliers situés à l'intérieur ou à l'extérieur d'un immeuble et rattachés à celui-ci par des liens historiques, artistiques, archéologiques, scientifiques, fonctionnels ou culturels donnant à ces ensembles une cohérence remarquable qu'il convient de maintenir ».

Les « éléments provenant du démembrement de monuments artistiques ou historiques et des sites archéologiques » se retrouvent dans deux conventions internationales sur la circulation des biens culturels : celle de l'UNESCO datant de 1970⁵³⁴ et celle d'Unidroit⁵³⁵ datant de 1995. Ils sont considérés comme une catégorie au sein des « biens culturels ».

En ce qui concerne l'Union européenne, les biens culturels comprennent, aux termes du Règlement « exportation »⁵³⁶ et de la Directive « restitution »⁵³⁷, les « éléments faisant partie intégrante de monuments artistiques, historiques ou religieux et provenant du démembrement de ceux-ci, ayant plus de 100 ans » (annexe A. 2.).

La doctrine, à partir des définitions de droit international, donne une définition du monument historique. Elle le comprend comme « le bien ou ensemble de biens, mobilier ou immobilier, qui présente un intérêt général, historique, archéologique, artistique, scientifique, culturel ou social et qui justifie sa protection et rend nécessaire sa sauvegarde »⁵³⁸.

b) Droit français

Selon la loi du 31 décembre 1913, les monuments historiques, biens matériels immobiliers ou mobiliers, sont ceux qui ont été classés ou inscrits par décision administrative après instruction et consultation des commissions *ad hoc*. Dans le cas des monuments immobiliers, la protection d'un immeuble ne peut être décidée que s'il présente un *intérêt public d'art ou d'histoire* ou si sa protection est nécessaire pour conserver ou mettre en valeur un monument classé en raison de sa situation à proximité immédiate ou à moins de 500 mètres d'un monument historique.

C'est l'intérêt public d'art, d'histoire, de la science et de la technique qui est la base de la protection des meubles et immeubles par destination. La notion de patrimoine évoluant, la référence à la dimension scientifique et technique du patrimoine a été introduite par la loi n° 70-1219 du 23 décembre 1970.

À l'heure actuelle, le Code du patrimoine donne deux définitions légales, respectivement en ce qui concerne les monuments historiques protégés au titre du classement –

⁵³³ Recommandation n° R (98) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres relative aux mesures susceptibles de favoriser la conservation intégrée des ensembles historiques composés des biens immeubles et de biens meubles, adoptée par le Comité des Ministres le 17 mars 1998, lors de la 623^e réunion des Délégués des Ministres.

⁵³⁴ article 1^{er}, lettre *d* 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 (Paris, 14 novembre 1970).

⁵³⁵ Convention d'Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (Rome, 24 juin 1995).

⁵³⁶ Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels.

⁵³⁷ Directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre.

⁵³⁸ CECOJI, *op. cit.*, p. 654.

immeubles et meubles – et monuments historiques protégés au titre de l’inscription – immeubles et meubles.

- Article L621-1 du code du patrimoine : « Les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l’histoire ou de l’art, un intérêt public, sont *classés comme monuments historiques en totalité ou en partie* par les soins de l’autorité administrative. »
- Article L622-1 du code du patrimoine : « Les objets mobiliers soit meubles proprement dits, soit immeubles par destination dont la conservation présente, au point de vue de l’histoire, de l’art, de la science ou de la technique, un intérêt public, peuvent être *classés au titre des monuments historiques* par décision de l’autorité administrative ».
- Article L621-25 du code du patrimoine : « Les immeubles ou parties d’immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d’histoire ou d’art suffisant pour en rendre désirable la préservation peuvent, à toute époque, être inscrits, par décision de l’autorité administrative, au titre des monuments historiques. Peut être également inscrit dans les mêmes conditions tout immeuble nu ou bâti situé dans le champ de visibilité d’un immeuble déjà classé ou inscrit au titre des monuments historiques. »
- Article L622-20 du code du patrimoine : « Les objets mobiliers, soit meubles proprement dits, soit immeubles par destination qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent, au point de vue de l’histoire, de l’art, de la science ou de la technique, un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation, peuvent, à toute époque, être inscrits au titre des monuments historiques. Les objets mobiliers appartenant à une personne privée ne peuvent être inscrits qu’avec son consentement. »

La doctrine s’est quant à elle fixée sur une définition principale du monument historique. Il s’agit de la « catégorie de biens culturels immobiliers ou mobiliers dont la conservation ou la préservation présente un intérêt public du point de vue de l’art ou de l’histoire diversement apprécié selon que le mode de protection envisagé est un classement (intérêt majeur) ou une inscription (intérêt suffisant sans pour autant justifier un classement) ». ⁵³⁹

c) Droit allemand (*[Kultur]Denkmal*)

À l’heure actuelle, la doctrine définit le monument (historique) comme « le bien meuble ou immeuble dont la conservation présente un intérêt public notamment du point de vue historique, artistique, scientifique, technique et/ou urbanistique ». ⁵⁴⁰

Dès 1919, la Constitution de la République de Weimar (art. 150 al. 1 *WRV (Weimarer Reichsverfassung* du 11 août 1919) précisait que les monuments de l’art, de l’histoire et de la nature ainsi que les paysages bénéficient de la protection et de l’entretien de l’État.

À l’heure actuelle, les *Länder* s’occupent du domaine culturel de la protection et la conservation des monuments historiques.

Les définitions du terme monument des *Denkmalschutzgesetze* des *Länder (DSchG)* sont relativement similaires mais il y a des différences dans les détails. Elles utilisent tantôt

⁵³⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 647.

⁵⁴⁰ CECOJI, *op. cit.*, p. 641.

le terme *Denkmal*, tantôt celui de *Kulturdenkmal* pour désigner les monuments historiques.

Le terme de monument est considéré comme un concept juridique indéterminé dont le contenu n'est pas précisé par loi.

Les DSchG fixent un cadre qui détermine les conditions dans lesquelles un bien sera considéré comme monument historique et ceci, à l'aide de notions indéterminées (telles que bien meuble ou immeuble).

Selon la doctrine, il s'agit d'un « concept juridique ouvert » qui est critiqué dans la mesure où le détenteur d'un bien ignore si ce bien correspond aux conditions pour être considéré comme un monument historique, et conséquemment doit obéir aux prescriptions de la DSchG.

La doctrine considère que le système indéterminé est justifié par la matière puisque la protection des monuments historiques est complexe et variée. Les monuments historiques sont censés constituer des sources et témoins de la vie humaine, des documents de première main.

Un grand nombre de Länder considère largement la notion de monument.

Le Land de Bavière a une définition restreinte. L'article 1^{er} alinéa 1^{er} dispose que « les monuments sont les choses créées par l'homme ou les parties de celles-ci d'une époque passée dont la préservation, en raison de leur importance historique, artistique, urbanistique, scientifique ou folklorique, est d'intérêt public. »

Le deuxième paragraphe se réfère :

- aux monuments historiques bâtis : « Les monuments bâtis sont les structures ou parties de celles-ci (y compris les détails de décoration historiques) d'une époque passée qui possèdent une importance telle que définie dans le paragraphe 1^{er}, dans la mesure où elles ne sont pas couvertes par le paragraphe 4. »
- à leurs inventaires : « Les objets mobiliers peuvent également être considérés comme des détails décoratifs historiques s'ils sont partie intégrante d'une décoration intérieure originale ou d'un réameublement ou d'un réaménagement comparable. »
- aux jardins : « Les jardins sont également considérés comme des monuments bâtis dans la mesure où ils répondent aux conditions nécessaires du paragraphe 1^{er}. »

Les ensembles de monuments historiques immeubles sont inclus dans la notion de monuments par le paragraphe 3 : « Les monuments bâtis peuvent également inclure plus qu'une structure (secteur historique ou ensemble); chaque édifice issu de l'ensemble n'a pas besoin de répondre aux conditions du paragraphe 1^{er} si le paysage urbain, la place ou profil de la rue est digne de préservation dans l'ensemble.

Le dernier paragraphe de l'article premier circonscrit la notion de monuments archéologiques qui sont « les monuments mobiliers et immobiliers qui se trouvent ou se trouvaient dans le sol et, en règle générale, datent de temps préhistoriques ou proto historiques » (art. 1^{er} § 4 DSchG BY).

La *DSchG* de Rhénanie-Palatinat étend la protection aux sources et témoins de l'histoire préhumains en protégeant également les biens et les traces paléontologiques. Le

paragraphe 2 de l'article 3 dispose en effet que « les monuments culturels sont les objets [les biens ou les choses] du passé qui témoignent ou constituent une trace ou des vestiges de l'évolution du sol ou de la flore ou de la faune et dont la préservation et la conservation ou la recherche scientifique et la documentation sont d'intérêt public au sens de l'article § 1, paragraphe 2 » (article § 3, (2) DSchG RP).

Selon la doctrine⁵⁴¹, le concept de « monument historique » se décompose en trois notions de base. Premièrement le monument historique en tant qu'objet à sauvegarder (*geschütztes Objekt*), deuxièmement la conservation du monument historique, c'est-à-dire la raison de le sauvegarder justifiée par une valeur particulière (*Denkmalfähigkeit*), et enfin, troisièmement un intérêt public (*Denkmalwürdigkeit*).

Les monuments historiques sont considérés comme des biens corporels – meubles ou immeubles – au sens de l'article § 90 du BGB, qui dispose que « les choses au sens de la présente loi sont uniquement des objets corporels ».

La doctrine insiste sur le fait que les biens proviennent du passé entendu en tant qu'« époque historique révolue au moment de l'application de la loi »⁵⁴².

Premièrement, sur base des DSchG des Länder et selon la nature du patrimoine culturel concerné, différentes catégories peuvent être dégagées :

- les monuments historiques bâtis (*Baudenkmal*) ;
- les monuments historiques techniques (*Technisches Denkmal*) ;
- les monuments historiques archéologiques (*Bodendenkmal*) ;
- les monuments historiques naturels ou jardins (*Grün- oder Gartendenkmal*) ;
- les ensembles ou zones de monuments historiques (*Denkmalbereich, Ensemble, Gesamtanlage, Denkmalzone*) ;
- les abords de monument historique (*Umgebung eines Denkmals*) ;
- les monuments historiques meubles (*bewegliches Denkmal*).

Ainsi, l'article §2 alinéa 3 de la *DSchG* de Sarre inclut dans le patrimoine bâti les environs d'un monument historique, lorsqu'ils influencent considérablement son apparence⁵⁴³

Deuxièmement, différentes valeurs peuvent justifier la protection et la conservation de ces catégories.

Il s'agit :

- d'une valeur historique (*Historische Bedeutung*) ;
- d'une valeur artistique (*Künstlerische Bedeutung*) ;
- d'une valeur scientifique (*Wissenschaftliche Bedeutung*) ;
- d'une valeur d'urbanisme (*Städtebauliche Bedeutung*) ;
- d'une valeur technique (*Technische Bedeutung*) ;
- d'une valeur relative à la culture d'une région (*heimatgeschichtliche Bedeutung, volkskundliche Bedeutung*) ;
- d'une valeur pour l'environnement (*Bedeutung für die Umwelt*)⁵⁴⁴

⁵⁴¹ CECOJI, *op. cit.*, p. 652-653.

⁵⁴² J. N. Viebrock, *Hessisches Denkmalschutzgesetz*, Kohlhammer Deutscher Gemeindeverlag, 2007, p. 84, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 642.

⁵⁴³ « Gegenstand des Denkmalschutzes ist auch die Umgebung eines Baudenkmals, soweit sie für dessen Erscheinungsbild erheblich ist. »

⁵⁴⁴ Ancienne version de la *DSchG* de Rhénanie-Palatinat, article § 3 al. 1 n° 2c « [Monument] qui sert à l'animation et à l'augmentation de l'environnement » [*c*] *zur Belebung und Werterhöhung der Umwelt*].

Enfin, les raisons qui justifient la conservation des monuments historiques (*Denkmalwürdigkeit*), prévues par les DSchG, circonscrivent l'intérêt public. Ce dernier s'oppose à d'autres intérêts dont il n'est pas tenu compte, comme celui qui garantit la libre disposition de ses biens au propriétaire.

Il ressort de la jurisprudence⁵⁴⁵ qu'un monument est digne d'être conservé si la nécessité de sa conservation est partagée par les personnes compétentes ou une grande partie des experts et selon des connaissances communiquées par les autorités compétentes pour la conservation des monuments historiques.⁵⁴⁶

Plusieurs types de réserves sont également prévus dans les DSchG des Länder. L'ensemble des Länder dispose d'articles concernant la protection du patrimoine archéologique au moyen de réserves de fouilles (*Grabungsschutzgebiete*). Ces dernières sont comprises comme « des endroits délimités où l'on sait ou présume raisonnablement que se trouvent sous terre des monuments historiques archéologiques de signification particulière (pour la science) ».

Certains reconnaissent par exemple les « réserves de monuments » (*Denkmalschutzgebiet*), en plus de la protection des ensembles, c'est le cas de la Saxe (§ 21, SächsDSchG).

d) Droit suisse

La Constitution fédérale suisse règle la compétence générale concernant la « protection de la nature et du patrimoine » à son article 78 alinéa premier : « la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons. »

Les alinéas 2 et 3 de l'article 78 règlent les compétences subsidiaires qui sont attribuées à la Confédération. Ainsi, il est prévu que « Dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle ménage les paysages, la physionomie des localités, les sites historiques et les monuments naturels et culturels; elle les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige » (al. 2).

La Confédération a également la faculté de « soutenir les efforts déployés afin de protéger la nature et le patrimoine et acquérir ou sauvegarder, par voie de contrat ou d'expropriation, les objets présentant un intérêt national. »

La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection du paysage et de la nature (LPN ; RS 451) vient appliquer ces dispositions. Elle a pour but, dans les limites de l'article 78 de la Constitution), en ce qui concerne la protection du patrimoine culturel :

- « de ménager et de protéger l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments du pays, et de promouvoir leur conservation et leur entretien ;
- de soutenir les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches de protection de la nature, de protection du paysage et de conservation des monuments historiques, et d'assurer la collaboration avec eux ;

⁵⁴⁵Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urt. v. 24.06.1960 VII C 205.59, BVerwGE 11, 32 : « (...) 6) Im öffentlichen Interesse liegt die Erhaltung eines Grundstücks nur, wenn die Bedeutung für Wissenschaft, Kunst oder Heimatschutz durch bestimmte Fakten erwiesen und ins Bewußtsein der Bevölkerung oder eines breiten Kreises von Sachverständigen übergegangen ist. (...) »

⁵⁴⁶ CECOJI, *op. cit.*, p. 643.

- de soutenir les efforts d'organisations qui œuvrent en faveur de la protection de la nature, de la protection du paysage ou de la conservation des monuments historiques ; (...)
- d'encourager l'enseignement et la recherche dans les domaines de la protection de la nature, de la protection du paysage et de la conservation des monuments historiques, ainsi que la formation et le perfectionnement de spécialistes. »

Après avoir délimité l'accomplissement de tâches de la Confédération, la LPN énonce les devoirs de la Confédération et des cantons. Ainsi, « les autorités, services, instituts et établissements fédéraux ainsi que les cantons doivent, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité » (art. 3 al. 1 LPN).

Le même article indique la manière dont les autorités visées doivent procéder au regard des dispositions de l'article 2 LPN.

La LPN détaille les catégories d'objets à son article 4. La loi distingue « s'agissant des paysages et des localités caractéristiques, des sites évocateurs du passé, des curiosités naturelles ou des monuments » entre les objets d'importance nationale et ceux d'importance régionale et locale (art. 4 LPN).

Les premiers sont inscrits dans des « inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale », conformément à l'article 5 al. 1^{er} de la LPN, après avoir pris l'avis des cantons (cf. *supra*).

L'importance de l'inventaire est soulignée à l'article 6 LPN, au sens où « l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates ».

L'alinéa 2 introduit la notion d'« intérêts d'importance nationale ». Lors de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la conservation intacte d'un objet dans les conditions fixées par l'inventaire ne peut souffrir d'exceptions que dans la mesure où ces intérêts d'importance nationale sont équivalents ou supérieurs.

La Commission fédérale des monuments historiques (CFMH) – commission consultative – entend au sens large l'expression « monuments historiques » comme les « bâtiments et installations, parcs et jardins, sites et zones archéologiques, ensembles, sites bâtis et paysages culturels, voire parties ou groupes des éléments susmentionnés »⁵⁴⁷.

Comme cela est réglé par la Constitution fédérale, les autorités cantonales détiennent la compétence générale de protection et de conservation des monuments historiques.

Ainsi, sont protégés au sens de la loi du canton de Genève sur la protection des monuments, de la nature et des sites (art. 4, LPMN GE ; RS GE L 4 05) :

« a) les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et les antiquités immobilières situés ou découverts dans le canton, qui présentent un intérêt

⁵⁴⁷ COMMISSION FÉDÉRALE DES MONUMENTS HISTORIQUES (CFMH), *Leitsätze zur Denkmalpflege in der Schweiz / Principes pour la conservation du patrimoine culturel bâti en Suisse*, Zurich, vdf Hochschulverlag, 2007, cité par CECOJI, *op. cit.*, p. 652.

archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif, ainsi que les terrains contenant ces objets et leurs abords ;
b) les immeubles et les sites dignes d'intérêt, ainsi que les beautés naturelles. »

La disposition correspondante dans la loi du canton de Vaud sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS VD ; RS VD 450.11) se situe à l'article 4 qui dispose que « sont protégés (...) tous les objets, soit tous les territoires, paysages, sites, localités, immeubles, meubles, qui méritent d'être sauvegardés en raison de l'intérêt général, notamment esthétique, historique, scientifique ou éducatif qu'ils présentent. »

Dans le canton de Berne, la notion de monument se fonde dans celle de biens du patrimoine immobilier et plus largement dans celle de patrimoine. L'article 2 al. 2 de la loi sur la protection du patrimoine (LPat ; RS BE 426.41) dispose en effet que « sont notamment considérés comme biens du patrimoine immobilier les monuments historiques, les sites archéologiques ou historiques, les lieux de découvertes archéologiques et les ruines au sens de la législation sur les constructions. »

Concernant l'extension de la notion de monument, il a été jugé que le classement comme monument historique de façades ne constitue pas une atteinte à la garantie de propriété. Le même arrêt souligne qu'« il n'est pas arbitraire d'interpréter (...) la notion de "monument" de manière large, (...) et de ne pas réserver l'appellation de "monuments" à des ouvrages sortant de l'ordinaire, possédant une signification tout à fait particulière. »⁵⁴⁸ Un jugement a également reconnu le classement d'une villa du 20^e siècle, exprimant par là l'évolution de la notion de monument historique.⁵⁴⁹

e) Droit belge

1) *Droit wallon*

L'article 185 qui dispose du but des dispositions relatives au patrimoine inscrites dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), est formulé de manière totalement générale : « le présent livre a pour objectif d'assurer la conservation intégrée du patrimoine. »

S'en suivent des définitions qui circonscrivent ce but, dont celle de monument.

Un monument est « toute réalisation architecturale ou sculpturale considérée isolément, y compris les installations et les éléments décoratifs faisant partie intégrante de cette réalisation » (art. 185, al. 2nd, a).

La protection d'un monument vise aussi bien le bâtiment lui-même que les biens meubles, devenus immeubles par destination. Il en va de même dans les deux autres régions de Belgique. La définition exclut les œuvres de la nature, même partiellement, pour ne comprendre que les monuments qui sont des œuvres de l'homme. Si cette disposition est interprétée de façon stricte, la question est posée de savoir si la protection d'un arbre en tant que monument est encore possible.

Le CWATUPE envisage également la notion d'« ensemble architectural » comme « tout groupement de constructions urbaines ou rurales, en ce compris les éléments qui les

⁵⁴⁸ Arrêt du Tribunal fédéral du 29 septembre 1965 « *Geisseler contre le Conseil d'État du canton d'Argovie* » (ATF 91 I 340, JdT 1966 I 313).

⁵⁴⁹ Arrêt du Tribunal administratif de Neuchâtel (TA) du 15 février 1983 « *Rahm et consorts contre Département des travaux publics* » (RJN 1983 156).

relient, suffisamment cohérent pour faire l'objet d'une délimitation topographique et remarquable par son homogénéité ou par son intégration dans le paysage »

2) Droit bruxellois

La définition de monument est issue du développement de la définition de *patrimoine immobilier* au même titre que celle d'ensembles, de sites et de sites archéologiques présente à l'article 206 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) du 9 avril 2004. Pour rappel, le patrimoine immobilier consiste en « l'ensemble des biens immeubles qui présentent un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique ».

Le monument est « toute réalisation particulièrement remarquable, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de cette réalisation » (art. 206 1° a CoBAT).

De ces deux définitions, il peut être déduit qu'il s'agit de biens immeubles et de leurs « accessoires ».

Les « valeurs conduisant au classement » renvoient clairement à la Convention de Grenade. La définition ne fait pas référence à l'« intérêt général » dont la preuve offre une garantie contre les protections arbitraires par une autorité. La formulation de « réalisation particulièrement remarquable » est assez vague, en l'absence de précisions sur la nature ou l'origine du monument. Ce qui peut être vu comme un désavantage est cependant propice pour garantir une extension vaste de la définition car aucun monument potentiel n'est exclu de la protection.⁵⁵⁰

3) Droit flamand

Le décret du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux veille à la protection des monuments.

Le monument est entendu au sens de l'article 2.2 du décret comme « un objet immobilier, œuvre de l'homme, de la nature, ou de l'homme et de la nature, et présentant un intérêt général en raison de sa valeur artistique, scientifique, historique, folklorique, archéologique, industrielle ou socio-culturelle, (y compris les biens culturels qui en font partie intégrante, notamment l'équipement complémentaire et les éléments décoratifs) ».

Il est donc possible de protéger à la fois un édifice et les « objets culturels » que celui-ci contient. Les autorités font notamment appel à cette possibilité pour les patrimoines religieux et industriels. La protection de ces objets culturels peut être doublée depuis l'entrée en vigueur du décret portant protection du patrimoine culturel mobilier présentant un intérêt exceptionnel du 24 janvier 2003.⁵⁵¹

Trois configurations d'origine du monument transparaissent. Il peut s'agir soit de l'œuvre de l'homme, soit de l'œuvre de la nature (par exemple : arbres), soit encore de l'œuvre de l'homme et de la nature (par exemple : site archéologique).

⁵⁵⁰ Doc. parl., Cons. Brux.-Cap., session 1992-1993, n° A 165/2, commentaire par article, cité dans Anne Mie Draye, « La protection du patrimoine immobilier », in *Répertoire notarial, encyclopédie juridique courante*, Bruxelles, Larcier, 2002, p. 144.

⁵⁵¹ *Moniteur belge*, 14 mars 2003, n° 2003035282, p. 12329.

Aux termes de l'article 2.2 un bien immobilier doit présenter un « intérêt général ». Cette notion a été interprétée comme « dépassant l'intérêt local »⁵⁵² au sens où « les monuments ont une valeur non seulement pour la commune où ils se trouvent, mais également pour une plus large partie de la société ».⁵⁵³

L'article 2.2 spécifie les larges raisons qui peuvent motiver la protection éventuelle d'un bien immobilier (*onroerend goed*). Il s'agit des valeurs artistique, scientifique, historique, folklorique, archéologique, industrielle ou socio-culturelle. C'est surtout cette dernière valeur qui offre le plus de possibilités aux autorités compétentes. Cet « éventail de valeurs » leur permet de protéger toutes sortes de biens dont le maintien est estimé nécessaire.

En règle générale, les arrêtés de protection visent la protection de la totalité d'un bien immobilier – extérieur et intérieur – et par exception celle d'une partie seulement d'un bien immobilier.

f) Droit québécois

Le droit québécois ne connaît pas à proprement parler l'expression monument historique, néanmoins contient certains équivalents.

L'article 2 donne en effet une série de définitions. La loi entend comme « bien patrimonial » : un document, un immeuble, un objet ou un site patrimonial. Elle s'empresse de définir ce qu'elle entend par immeuble patrimonial, par objet patrimonial et par document patrimonial. Il s'agit respectivement de :

- tout bien immeuble qui présente un intérêt pour sa valeur archéologique, architecturale, artistique, emblématique, ethnologique, historique, paysagère, scientifique ou technologique, notamment un bâtiment, une structure, un vestige ou un terrain ;
- tout bien meuble, autre qu'un document patrimonial, qui présente un intérêt pour sa valeur archéologique, artistique, emblématique, ethnologique, historique, scientifique ou technologique, notamment une œuvre d'art, un instrument, de l'ameublement ou un artéfact ;
- selon le cas, un support sur lequel est portée une information intelligible sous forme de mots, de sons ou d'images, délimitée et structurée de façon tangible ou logique, ou cette information elle-même, qui présente un intérêt pour sa valeur artistique, emblématique, ethnologique, historique, scientifique ou technologique, notamment des archives.

g) Droit autrichien

La loi fédérale autrichienne pour la protection des monuments remonte à 1923. Elle protège les monuments isolés, les ensembles et les collections.

La première partie de la loi donne certaines définitions. Les monuments sont les immeubles et les objets mobiliers créés par l'homme (y compris les restes et traces de travail et les formations terrestres qui ont été artificiellement créées ou conçues, d'importance historique, artistique ou autrement culturelle.

S'il y a un intérêt public à sa préservation, le monument est placé sous protection.

⁵⁵² Conseil d'État, n° 20.422, 13 juin 1980, Desmedt ; n° 9 juillet 1986, C.B.R, cité dans Anne Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 56.

⁵⁵³ Anne Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 56.

La procédure est prise en charge par l'Office fédéral pour la protection des monuments (*Bundesdenkmalamt*) sur la base de la procédure administrative.

Les propriétés de l'État fédéral, des provinces fédérales ou d'autres entités publiques, institutions publiques, fonds et église ou communautés religieuses reconnues statutairement sont présumées être sous protection (section 1 de la loi). Pour les biens immeubles cette présomption est tombée le 31 décembre 2009 mais le *Bundesdenkmalamt* peut par règlement spécifier les monuments pour lesquels la protection doit continuer (section 2 de la loi).

h) Droit des pays baltes

1) *Estonie*

Un monument est un meuble ou immeuble, une partie de ceux-ci, un corps de chose ou un groupe intégral de structures sous protection de l'État qui est de valeur historique, archéologique, ethnographique, de développement urbain, architectural, artistique ou scientifique ou de valeur en terme d'histoire religieuse ou d'autres valeurs culturelles et à cause desquelles il est désigné comme monument conformément à la procédure exposée dans la loi sur la conservation du patrimoine (27 février 2002, RT I 2002, 27, 153).

Il existe différentes classes de monuments (§ 3). Les monuments sont des monuments meubles ou des monuments immeubles selon la classification des biens en tant que meubles ou immeubles.

Les biens suivants et ensembles de biens peuvent être des monuments immeubles :

- les sites d'implantation antique, médiévale et moderne, forteresses, refuges, lieux de pratique religieuse, lieux d'inhumation, champs de cultures anciennes, pierres marquées de cupules, routes, ponts, sites portuaires, et sites liés à l'industrie ancienne ;
- Les bâtiments civils, industriels, défensifs et sacrés, et leurs ensembles et complexes, qui ont une valeur artistique ou une valeur en terme d'histoire culturelle ;
- Les structures reflétant le développement de la science, de la technologie ou de la fabrication ;
- Les œuvres d'art monumental ;
- Les structures, mémoriaux, cimetières, sites (espaces) et parcs de valeur historique ;
- Les embarcations submergées, les appareils d'aviation et autres véhicules, parties ou carrosserie de ceux-ci, ensemble avec leur étendue d'eau, leur cargaison et autre contenu.

Les biens suivants et ensembles de biens suivant peuvent être des monuments meubles :

- les parties démembrées de monuments immeubles ;
- les découvertes archéologiques, objets ethnographiques et historiques et les collections de ceux-ci ;
- les œuvres d'art visuel et appliqué et les collections de celles-ci qui ont une valeur artistique ou une valeur en terme d'histoire religieuse ou culturelle ;
- les machines ou équipements reflétant les développements de la science, la technologie ou la fabrication.

Les monuments peuvent être classés en tant que monuments archéologiques, architecturaux, artistiques, techniques, industriels ou historiques.

Les monuments subaquatiques peuvent être des biens spécifiés ci-dessus qui sont situés dans des plans d'eau internes ou transfrontaliers, mers intérieures et territoriales et zones économiques exclusives.

2) Lettonie

Les différents types de monuments culturels sont prévus à la section 2 de la loi lettone sur la protection des monuments culturels.

Les monuments culturels immobiliers sont :

- les objets individuels : bâtiments, œuvres d'art, équipements et articles, les sites de sépultures
- les ensembles (objets complexes) : les sites archéologiques, les ensembles et complexes architecturaux, les villes historiques et les autres centres des espaces peuplés, rues, places, blocs, couches culturelles, cimetières, paysages culturels et historiques, lieux de mémoire et lieux et territoires historiques.

Les monuments culturels meubles sont :

- les objets individuels : les découvertes archéologiques, antiquités, éléments de monuments immobiliers, reliques historiques, œuvres d'art, manuscrits, livres rares, documents cinématographiques, documents visuels et documents vidéo, phonogrammes ; et
- objets complexes : ensembles, fonds et collections d'objets séparés dont les objets ont une valeur culturelle et historique indivisible.

Les objets qui ont survécu dans leur état initial, ainsi que les parties séparées et les fragments de ceux-ci sont reconnus comme monuments culturels.

3) Lituanie

La loi lituanienne sur la protection du patrimoine culturel immobilier définit le monument culturel de la sorte. Il s'agit d'un objet du patrimoine culturel qui est d'importance nationale.

L'objet du patrimoine culturel est quant à lui compris comme l'objet isolé ou les objets partie d'un ensemble qui sont enregistrés comme propriété culturelle immobilière, c'est-à-dire les structures ou autres articles immeubles qui sont présents sur des parcelles de terrain, parties de parcelles, espaces aquatiques ou forestiers ou partie de ceux-ci et qui ont des propriétés (attributs) de valeur et, qui sont ou peuvent être, ensemble avec le territoire sur lequel ils sont affectés, des objets séparés (indépendants) ou des droits réels.

La loi lituanienne modifiée sur la protection des biens culturels mobiliers du 23 janvier 1996 donne également une série de définitions.

L'« objet culturel » désigne un objet antique, un élément du patrimoine culturel mobilier ou tout autre élément mobile possédant une valeur culturelle.

L'expression « biens culturels mobiliers » désigne les créations matérielles et autres objets qui sont meubles en fonction de leur désignation et de leur nature, qui possède une valeur culturelle et sont énumérés dans les inventaires de l'État des biens culturels mobiliers.

Le « monument culturel » désigne un élément du patrimoine culturel mobilier inclus dans le Registre des biens culturels mobiliers, possédant une valeur culturelle particulière et déclaré monument culturel, conformément à la procédure établie par la loi lituanienne sur la protection du patrimoine culturel mobilier.

La « valeur culturelle » désigne un trait caractéristique d'un objet mobilier ou d'une partie de celui-ci qui présente une valeur du point de vue ethnique, archéologique, historique, artistique, scientifique, technique, religieux, esthétique, mémoriel ou autre.

Les objets culturels sont définis à l'article 3 de la loi sur le patrimoine culturel mobilier. Les objets culturels sont les suivants :

- les découvertes archéologiques ;
- les exemples matériels de la culture ethnique ;
- les objets mobiliers liés aux événements historiques les plus importants, l'histoire de la société, la culture, la guerre, les sports et les religions, ainsi que la vie des personnes éminentes ;
- les armes à feu ou non ;
- les beaux-arts/les arts plastiques et les arts appliqués ;
- les instruments de musique ;
- les manuscrits et incunables, les cartes et les partitions, livres et autres publications ;
- les objets meubles possédant une valeur numismatique, sphragistique, héraldique ou philatélique, pour la phaléristique, les ordres et les médailles ;
- les objets mobiliers retraçant l'histoire de la science, de l'ingénierie et de la technologie ;
- collections, sélections, ensembles ou autres objets, dans leur ensemble, indépendamment de la valeur ou du type des parties individuelles ; collections présentant un intérêt paléontologique, ethnographique ou numismatique ;
- des parties d'objets artistiques, historiques ou religieux ;
- photographies, films et leurs négatifs ;
- les documents créés sur n'importe quelle base ;
- les antiquités.

C. PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE

1. Patrimoine et biens archéologiques

a) Droit international

La Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, révisée, adoptée le 16 janvier 1992, à La Valette (Malte) prévoit la définition du patrimoine archéologique à son article premier.

C'est l'importance scientifique du patrimoine archéologique que la convention de La Valette de 1992 propose de mettre en lumière.

Le but de cette convention est en effet de protéger le patrimoine archéologique « en tant que source de la mémoire collective européenne et comme instrument d'étude historique et scientifique » (art. 1^{er} (1)).

La Convention à l'article 1^{er} (2) considère comme éléments du patrimoine archéologique « tous les vestiges, biens et autres traces de l'existence de l'humanité dans le passé, dont à la fois :

- i) la sauvegarde et l'étude permettent de retracer le développement de l'histoire de l'humanité et de sa relation avec l'environnement naturel ;
- ii) les principaux moyens d'information sont constitués par des fouilles ou des découvertes ainsi que par d'autres méthodes de recherche concernant l'humanité et son environnement ;
- iii) l'implantation se situe dans tout espace relevant de la juridiction des Parties.

La Convention inclut également dans le patrimoine archéologique (art. 1^{er} (3)) « les structures, constructions, ensembles architecturaux, sites aménagés, témoins mobiliers, monuments d'autre nature, ainsi que leur contexte, qu'ils soient situés dans le sol ou sous les eaux. »

Si la définition générale trouve son origine dans la convention de Londres de 1969, elle a bien été affinée dans la Convention révisée. La formulation de la définition souligne que ce ne sont pas seulement les objets qui ont de l'importance, mais tout témoignage, de quelque nature qu'il soit, capable d'éclairer le passé de l'humanité.

Le paragraphe 3 ajoute une liste non exhaustive d'exemples d'éléments qui s'inscrivent dans le patrimoine archéologique. Le même paragraphe souligne que le contexte où ces éléments se trouvent a pour le patrimoine archéologique la même importance que les éléments eux-mêmes. Tirés de leur contexte, les objets perdent souvent toute leur valeur scientifique. Par ailleurs, la définition souligne que les traces d'enquêtes archéologiques ont autant si pas plus d'importance que les objets.

Non contraignante sur le plan juridique et qui a sans doute inspiré la définition de la Convention de La Valette, la Charte de l'ICOMOS pour la gestion du patrimoine archéologique de 1990⁵⁵⁴ définit le patrimoine archéologique comme « la partie de notre patrimoine matériel pour laquelle les méthodes de l'archéologie fournissent les connaissances de base » au sens où il « englobe toutes les traces de l'existence humaine et concerne les lieux où se sont exercées les activités humaines quelles qu'elles soient, les structures et les vestiges abandonnés de toutes sortes, en surface, en sous-sol ou sous les eaux, ainsi que le matériel qui leur est associé » (art. 1^{er}).

⁵⁵⁴ Préparée par le Comité international pour la gestion du patrimoine archéologique (ICAHM) et adoptée par la 9^e Assemblée générale de l'ICOMOS (Lausanne, 1990).

b) Droit français

Le patrimoine archéologique reçoit en droit français une définition légale à l'article L. 510-1 du code du patrimoine. En effet, celui-ci dispose que « constituent des éléments du patrimoine archéologique tous les vestiges et autres traces de l'existence de l'humanité, dont la sauvegarde et l'étude, notamment par des fouilles ou des découvertes, permettent de retracer le développement de l'histoire de l'humanité et de sa relation avec l'environnement naturel. »

C'est la définition posée par la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique, révisée en 1992 qui a inspiré cet article. Il fut institué lors de la création du code du patrimoine en 2004.

L'article 1^{er} de cette convention complète cette définition générique en étendant la notion de patrimoine archéologique aux structures, constructions, ensembles architecturaux, sites aménagés, témoins mobiliers, et aux autres types de monuments, ainsi qu'à leur contexte.

La définition n'exige aucune ancienneté, ni rattachement à des périodes historiques déterminées pour qualifier le patrimoine archéologique.

Cette absence de référence chronologique dans la définition juridique du patrimoine archéologique a été admise par le juge judiciaire qui a indiqué « qu'il serait arbitraire de déterminer de façon forcément artificielle une date à partir de laquelle l'étude des civilisations échappe » au domaine de l'archéologie.⁵⁵⁵

Les éléments du patrimoine archéologique sont parfois caractérisés par les termes de notions de découvertes fortuites et de trésor.

En ce qui concerne les découvertes fortuites, l'article L531-14 du Code du patrimoine prévoit que « Lorsque, par suite de travaux ou d'un fait quelconque, des monuments, des ruines, substructions, mosaïques, éléments de canalisation antique, vestiges d'habitation ou de sépulture anciennes, des inscriptions ou généralement des objets pouvant intéresser la préhistoire, l'histoire, l'art, l'archéologie ou la numismatique sont mis au jour, l'inventeur de ces vestiges ou objets et le propriétaire de l'immeuble où ils ont été découverts sont tenus d'en faire la déclaration immédiate au maire de la commune, qui doit la transmettre sans délai au préfet⁵⁵⁶. Celui-ci avise l'autorité administrative compétente en matière d'archéologie. »⁵⁵⁷

Les éléments du patrimoine archéologique visés sont détaillés sous les termes de monuments, de ruines, de substructions, de mosaïques, d'éléments de canalisation antique, de vestiges d'habitation ou de sépulture anciennes, d'inscriptions ou d'objets pouvant intéresser la préhistoire, l'histoire, l'art, l'archéologie ou la numismatique.

⁵⁵⁵ Cour administrative de Besançon, 13 novembre 1986, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 707.

⁵⁵⁶ Le préfet est le représentant du premier ministre et de chaque ministre du gouvernement dans le département.

⁵⁵⁷ L'article poursuit en ces termes : « Si des objets trouvés ont été mis en garde chez un tiers, celui-ci doit faire la même déclaration.

Le propriétaire de l'immeuble est responsable de la conservation provisoire des monuments, substructions ou vestiges de caractère immobilier découverts sur ses terrains. Le dépositaire des objets assume à leur égard la même responsabilité.

L'autorité administrative peut faire visiter les lieux où les découvertes ont été faites ainsi que les locaux où les objets ont été déposés et prescrire toutes les mesures utiles pour leur conservation. »

La découverte doit être fortuite c'est-à-dire que les circonstances de la découverte doivent être « étrangères à toute intention de leur auteur de procéder à des travaux de recherche pour mettre au jour un site ou des vestiges archéologiques ». ⁵⁵⁸

L'article 716 du Code civil règle la notion de trésor à des fins de dévolution des découvertes fortuites. Il s'agit alors du partage du produit des découvertes fortuites entre l'auteur de la mise au jour des vestiges, appelé inventeur, et le propriétaire du terrain, lorsqu'il ne les a pas lui-même mis au jour.

À l'heure actuelle, la doctrine considère le patrimoine archéologique comme l'« ensemble des vestiges, meubles ou immeubles, enfouis ou sous les eaux, pouvant comporter des élévations au-dessus du sol lorsqu'ils sont immeubles, se rapportant à des périodes historiques, depuis la préhistoire jusqu'à des périodes contemporaines, dont l'étude permet de décrire l'histoire de l'humanité. » Elle inclut dans le patrimoine archéologique les matériaux organiques en relation avec ces vestiges, dont les restes humains font partie.

c) Droit suisse

Il n'y a pas en droit suisse de définition légale fédérale de l'expression « biens archéologiques ». Cependant, les problématiques que soulèvent les fouilles sont réglées notamment dans le Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210) et dans d'autres lois fédérales.

L'article 723 du Code civil considère le trésor comme « les choses précieuses dont il paraît certain, au moment de leur découverte, qu'elles sont enfouies ou cachées depuis longtemps et n'ont plus de propriétaire. »

Le deuxième alinéa considère le régime de propriété du trésor au sens où il « devient propriété de celui auquel appartient l'immeuble ou le meuble dans lequel il a été trouvé ». L'inventeur du trésor a droit à une « gratification équitable, qui n'excédera pas la moitié de la valeur du trésor » (CC art. 723, al. 3).

Une réserve explicite est faite en ce qui concerne « les objets qui offrent un intérêt scientifique » (CC art. 723, al. 2).

Concernant ces « objets ayant une valeur scientifique », l'alinéa premier de l'article 724 prévoit que « Les curiosités naturelles et les antiquités qui n'appartiennent à personne et qui offrent un intérêt scientifique sont la propriété du canton sur le territoire duquel elles ont été trouvées. »

Cette exception est importante car elle rend le canton propriétaire de plein droit des curiosités naturelles et des antiquités présentant un intérêt scientifique qui sont découvertes sur son territoire.

La doctrine dégage plusieurs critères selon lesquels, en premier lieu, il doit s'agir de choses mobilières sans maître et, en second lieu, le propriétaire ne doit plus pouvoir être déterminé.

⁵⁵⁸ CECOJI, *op. cit.*, p. 708.

Selon l'alinéa premier bis, ces curiosités et antiquités « ne peuvent être aliénées sans l'autorisation des autorités cantonales compétentes. Elles ne peuvent faire l'objet d'une prescription acquisitive ni être acquises de bonne foi. L'action en revendication est imprescriptible. »⁵⁵⁹

Le canton a plus qu'un simple droit d'acquisition mais un réel droit de propriété. L'alinéa deuxième oblige par ailleurs « le propriétaire dans le fonds duquel sont trouvées des choses semblables » de permettre les fouilles nécessaires, « moyennant qu'il soit indemnisé du préjudice causé par ces travaux »

La doctrine ajoute que le canton est en droit de « dégager les objets archéologiques du sol et d'entreprendre des recherches pour découvrir d'autres objets semblables dans le voisinage ».

La doctrine donne des biens culturels la définition suivante : « Vestiges, objets et traces de manifestations humaines constituant un témoignage de l'activité des civilisations du passé. Ceux-ci proviennent de fouilles ou de découvertes fortuites. »

Les biens archéologiques sont également repris par la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le transfert international des biens culturels (LTBC ; RS 444.1). Ils font partie de la définition de « biens culturels »⁵⁶⁰.

La protection des biens archéologiques est visée par les lois cantonales. Ainsi par exemple, la loi sur la protection du patrimoine du canton de Berne du 8 septembre 1999 (LPat BE ; RS 426.41) prévoit à son article 26 à propos des découvertes archéologiques que « Les découvertes au sens de l'article 724 du Code civil suisse [RS 210] appartiennent au canton. »

La loi du canton de Genève sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976 (LPMNS GE ; RS GE L/4/1) prévoit à son article 4 que : « Sont protégés (...) les monuments de l'histoire, de l'art ou de l'architecture et les antiquités immobilières situés ou découverts dans le canton, qui présentent un intérêt archéologique, historique, artistique, scientifique ou éducatif, ainsi que les terrains contenant ces objets et leurs abords (...) ».

La même loi règle les trouvailles à la deuxième section du chapitre IV. L'article 33 règle l'attribution des trouvailles au sens où elle renvoie, pour la propriété des objets découverts, aux articles 723 et 724 du code civil.

d) Droit belge

1) Droit de la Région wallonne

En Région wallonne, la protection des diverses composantes du patrimoine immobilier fait l'objet d'une seule et même procédure, inscrite dans le décret du 1^{er} avril 1999 relatif à la conservation et à la protection du patrimoine. Ce décret forme actuellement le livre III « Dispositions relatives au patrimoine » du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (ci-après CWATUPE).

⁵⁵⁹ L'article continue comme suit : « L'auteur de la découverte et de même, s'il s'agit d'un trésor, le propriétaire a droit à une indemnité équitable, qui n'excédera pas la valeur de la chose. »

⁵⁶⁰ « les biens qui, à titre religieux ou profane, revêtent de l'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science et qui font partie de l'une des catégories prévues à l'art. 1 de la convention de l'Unesco de 1970. »

Les dispositions législatives relatives à l'archéologie sont contenues dans les articles 232 à 252 du CWATUPE tandis que les dispositions réglementaires figurent dans les articles 515 à 529.

Les biens archéologiques sont entendus comme tout vestige matériel, y compris paléontologique ou sa trace, situé sous ou au-dessus du sol, envisagé comme un témoignage de l'activité de l'homme ou de son environnement, d'époques ou de civilisations révolues, indépendamment de sa valeur artistique (art. 232, 1° CWATUPE).

Ils sont visés dans la définition du patrimoine au sens où le « site archéologique » se définit comme tout terrain, formation géologique, monument, ensemble architectural ou site ayant recelé, recelant ou étant présumé receler des *biens archéologiques* (art. 185, al. 1, lettre *d* CWATUPE).

C'est grâce aux sondages archéologiques compris comme les opérations impliquant la modification de l'état d'un site archéologique que l'on s'assure de l'existence de biens archéologiques (art. 232, 2° CWATUPE).

Un des critères qui préside à la délivrance d'une autorisation de fouilles est un accord entre la Région, le propriétaire du site, l'inventeur et les fouilleurs relatif à la dévolution des biens archéologiques et au dépôt de ceux-ci (art. 239, 4° CWATUPE).

Par ailleurs, la découverte fortuite est en droit wallon la mise au jour, par le pur effet du hasard, de biens archéologiques (art. 232, 7° CWATUPE).

L'article 249 CWATUPE oblige « Celui qui, autrement qu'à l'occasion de fouilles, découvre un bien dont il sait ou doit savoir qu'il s'agit d'un bien archéologique (...) d'en faire la déclaration dans les trois jours ouvrables auprès de l'administration ou de la commune où le bien est situé, laquelle prévient sans délai l'administration. »

Le même article précise que « les biens archéologiques découverts et leurs sites doivent, jusqu'au quinzième jour ouvrable de la déclaration, être maintenus en l'état, préservés des dégâts et destructions et rendus accessibles par le propriétaire, l'occupant et l'inventeur, pour examen de l'administration ».

Les biens archéologiques découverts sont en principe soumis au régime de la propriété organisé par l'article 716 du Code civil belge.⁵⁶¹

Le dit code définit le trésor comme « toute chose cachée ou enfouie sur laquelle personne ne peut justifier sa propriété, et qui est découverte par le pur effet du hasard »

L'alinéa premier de cet article dispose du régime juridique : « La propriété d'un trésor appartient à celui qui le trouve dans son propre fonds : si le trésor est trouvé dans le fonds d'autrui, il appartient pour moitié à celui qui l'a découvert, et pour l'autre moitié au propriétaire du fonds. »

Lorsque les découvertes ne sont pas le fait du hasard, ce qui est généralement le cas de découvertes obtenues lors de fouilles, les objets trouvés reviennent au propriétaire du fonds sauf convention contraire.⁵⁶²

⁵⁶¹ Michel QUINTIN, La protection du patrimoine culturel, Région de langue française et Région de Bruxelles-Capitale, Essai d'approche en droit administratif, Bruges, Vanden Broele, 2009, p. 215.

⁵⁶² Michel QUINTIN, *op. cit.*, p. 216.

La procédure en cas de découvertes archéologiques fortuites est réglée aux articles 522 à 524 du CWATUPE. Il s'agit de précisions sur la déclaration, sur la protection du bien et, enfin, sur l'examen de la découverte.

2) Droit de la Région flamande

Le décret modifié du 30 juin 1993 portant protection du patrimoine archéologique⁵⁶³ vise tant à créer une protection spécifique pour une catégorie bien définie du patrimoine immobilier, notamment les biens ayant une valeur archéologique, qu'à organiser et réglementer les fouilles comme telles. Avant l'entrée en vigueur de ce décret, les biens archéologiques pouvaient faire l'objet d'une certaine protection sur base de la législation existante pour les monuments, sites ou sites urbains ou ruraux. Il manquait cependant un contrôle sur les fouilles en tant que telles.

Le décret portant protection du patrimoine archéologique du 30 juin 1993 définit ce patrimoine comme « toutes les formes de monuments et de zones archéologiques » (art. 3, 1°). Les monuments archéologiques sont entendus au sens de : « tous les vestiges et objets ou toute autre trace d'activité humaine constituant un témoignage d'époques et de civilisations pour lesquelles des fouilles ou des découvertes forment une source significative d'information » (art. 3, 2°). Définition fortement inspirée des idées et du texte de la Convention européenne pour la protection du Patrimoine archéologique (révisée) du Conseil de l'Europe.

Les zones archéologiques sont, elles, entendues comme « tous les terrains présentant un intérêt dans le domaine de la science et de l'histoire des civilisations en raison de la présence possible de monuments archéologiques, y compris une zone tampon » (art. 3, 3°).

Le décret vise essentiellement les monuments archéologiques immeubles. Ceux-ci sont entendus comme les monuments immobiliers présents dans le sous-sol, à la surface ou sous l'eau, ainsi que les monuments archéologiques mobiliers immeubles par destination.

Les monuments archéologiques meubles sont quant à eux définis à l'article 3, 2°, b, comme étant « tous les autres monuments archéologiques », sans être plus explicite. Ils ne sont visés « qu'à quelques endroits et dans des termes généraux ».⁵⁶⁴

Les trouvailles fortuites sont comprises comme les découvertes fortuites de monuments et de zones archéologiques (art. 3, 7°).

e) Droit québécois

Pour le droit québécois, le bien archéologique est tout bien témoignant de l'occupation humaine préhistorique ou historique. L'article 2, al. 3 de la loi sur le patrimoine culturel de 2011 inclut également dans sa définition le site archéologique qui est tout site témoignant de l'occupation humaine préhistorique ou historique.

⁵⁶³ *Moniteur belge*, 15 septembre 1993, notamment modifié par le décret du 28 février 2003 (*M.B.*, 24 mars 2003).

⁵⁶⁴ Anne Mie DRAYE, « La protection du patrimoine immobilier », in *Répertoire notarial, encyclopédie juridique courante*, Bruxelles, Larcier, 1997-2004, p. 122.

2. Fouilles archéologiques

a) Droit français

Les opérations archéologiques sont définies par législation en matière d'archéologie préventive. Elles se subdivisent en diagnostic et fouille.

Les dispositions du Code du patrimoine relatives à la mise en œuvre des opérations d'archéologie préventive prévoient à l'article R523-15 que les prescriptions archéologiques peuvent comporter la réalisation d'un diagnostic ainsi que celle d'une fouille, et le cas échéant l'indication de la modification de la consistance du projet permettant d'éviter en tout ou partie la réalisation des fouilles

Le diagnostic vise, par des études, prospections ou travaux de terrain, à mettre en évidence et à caractériser les éléments du patrimoine archéologique éventuellement présents sur le site et à présenter les résultats dans un rapport ; tandis que la fouille vise, par des études, des travaux de terrain et de laboratoire, à recueillir les données archéologiques présentes sur le site, à en faire l'analyse, à en assurer la compréhension et à présenter l'ensemble des résultats dans un rapport final.

L'article L. 531-1 du code du patrimoine a repris l'article 1^{er} de la loi du 27 septembre 1941 portant réglementation des fouilles archéologiques et prévoit une autorisation préalable pour la réalisation de toute fouille archéologique.

Parallèlement au terme de fouille, le terme sondage est utilisé. Il s'agit alors des interventions circonscrites dans le temps et dans l'espace.

Ainsi l'article R531-2 dispose que le « Le préfet de région⁵⁶⁵ délivre les autorisations de sondages limitées à un mois. Il autorise les prospections systématiques ne comportant ni fouilles ni sondages. »

L'archéologie préventive, qui relève de missions de service public, fait partie intégrante de l'archéologie. En outre, elle est régie par les principes applicables à toute recherche scientifique.

Son objet est « d'assurer, à terre et sous les eaux, dans les délais appropriés, la détection, la conservation ou la sauvegarde par l'étude scientifique des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement. Elle a également pour objet l'interprétation et la diffusion des résultats obtenus. »

La détection désigne formellement le diagnostic qui se substitue au terme sondage⁵⁶⁶. La sauvegarde par l'étude scientifique suit le processus mis en œuvre lors d'une fouille archéologique. La suppression des couches supérieures lors d'une fouille implique la récolte de données archéologiques qui permettront la description et l'analyse de niveaux d'occupation que représentaient ces couches : « La sauvegarde par l'étude scientifique, qui désigne les opérations de fouille, définit la métamorphose de la conservation par

⁵⁶⁵ Le préfet de région, préfet de département dans lequel se situe le chef-lieu de la région, a notamment pour mission de diriger les services déconcentrés régionaux de l'État et de préparer les politiques d'aménagement du territoire.

⁵⁶⁶ CECOJI, *op. cit.*, p. 531.

l'analyse et la description des données observées et recueillies et leur restitution sur des supports écrits, graphiques, photographiques ou électroniques »⁵⁶⁷.

Les recherches archéologiques à l'aide d'un détecteur de métaux constituent une fouille archéologique au sens de l'article L. 531-1 du code du patrimoine. Il a été jugé que de telles recherches pratiquées sans l'autorisation requise constituent une violation de cet article.⁵⁶⁸

La doctrine synthétise la notion de fouille archéologique comme l'« étude scientifique des sites et des vestiges archéologiques comprenant successivement la collecte ordonnée des informations, des matériaux et des objets mis au jour sur un site ainsi que l'analyse, l'interprétation et la restitution des résultats de la recherche dans un rapport. »

Par ailleurs, le code du patrimoine réglemente l'utilisation de détecteurs de métaux aux articles L542-1 à L542-3 de sa partie législative et R542-1 à R542-2 de sa partie réglementaire.

L'article L542-1 C. pat. dispose que « Nul ne peut utiliser du matériel permettant la détection d'objets métalliques, à l'effet de recherches de monuments et d'objets pouvant intéresser la préhistoire, l'histoire, l'art ou l'archéologie, sans avoir, au préalable, obtenu une autorisation administrative délivrée en fonction de la qualification du demandeur ainsi que de la nature et des modalités de la recherche. »

Le rappel de l'interdiction mentionnée à cet article, des sanctions pénales encourues ainsi que des motifs de cette réglementation doit être mentionné dans toute publicité ou notice d'utilisation concernant les détecteurs de métaux (L542-2 C. pat.).

b) Droit allemand (*archäologische (Aus-)Grabungen ; Bodenfunde*)

En l'absence de définition légale, la doctrine allemande a pu synthétiser la notion de fouilles comme les « activités de recherche ou d'extraction de traces historiques (terrestres ou subaquatiques) qui peuvent prendre plusieurs formes (fouilles d'urgence, fouilles programmées, etc.), en général soumises à autorisations. » En outre, la notion peut aussi désigner les produits mobiliers ou immobiliers des découvertes issues de fouilles, parfois protégées au titre des monuments historiques.

Il subsiste après les fouilles et la découverte des monuments historiques archéologiques, des monuments historiques meubles ou immeubles qui ne peuvent pas être conservés sur place. Or tant leur préservation, leur mise en sécurité et leur conservation que leur dépôt et leur exploitation scientifique sont importants.

Il existe une réciprocité entre le contexte général du monument et l'histoire du lieu et l'histoire des objets que l'on y trouve : « le site archéologique doit être conservé et documenté strate par strate ».

Les fouilles doivent donc être menées par des archéologues et elles sont la plupart du temps conduites par les autorités compétentes pour la conservation des monuments historiques des *Länder* (*Denkmalfachbehörde*). Alternativement, des établissements spécialisés dans les fouilles archéologiques (fouilles programmées) en sont chargés.

⁵⁶⁷ CECOJI, *op. cit.*, p. 532.

⁵⁶⁸ Cass. crim., 19 avril 1989, *Bull. crim.*, 1989, n° 162, p. 422 ; dans le même sens : Cass. crim., 26 juin 2001, pourvoi n° 00-87054 (cités dans CECOJI, *op. cit.*, p. 532).

La totalité des *Denkmalschutzgesetze* des *Länder* prévoient que les autorités compétentes pour la conservation des monuments historiques surveillent les fouilles, programmées ou fortuites.⁵⁶⁹

Les fouilles d'urgence (*Notgrabung* ou fouilles de sauvetage, *Rettungsgrabung*) caractérisent les situations de découvertes lors de travaux qui justifient de mener des fouilles archéologiques. La limitation dans le temps des fouilles d'urgence est justifiée par l'intérêt public supérieur, par exemple, de la construction d'une route. Les archéologues peuvent sauvegarder tout ce qui concerne la découverte avant sa destruction.

La Rhénanie-Palatinat (§ 21 al. 1 phrase 1 *DSchG*) impose d'obtenir une autorisation pour toute recherche d'objets archéologiques sur le terrain, notamment avec des détecteurs de métaux.

Il s'agit alors d'empêcher les chercheurs amateurs d'avoir la possibilité de faire des découvertes fortuites.

La déclaration auprès de l'autorité compétente pour la protection ou pour la conservation des monuments historiques doit être faite (« obligation d'annonce » ; *Anzeigepflicht*) dès la découverte d'objets du sous-sol qui laissent à supposer qu'il s'agit de monuments historiques et ceci sans délai selon la totalité des *DSchG*.

Les *DSchG* exigent en quelque sorte le « gel » du produit des fouilles – il ne doit pas être éloigné du site – et le « gel » du site lui-même, qui ne doit pas être changé pendant un certain délai pour permettre aux autorités compétentes des recherches aux alentours.

Un mécanisme juridique attribuant la propriété automatique des découvertes au Land est présent dans la plupart de leur législation. Il s'agit de conserver les monuments historiques archéologiques meubles (*Schatzregal*).

Cette réglementation vise les « objets dont le propriétaire ne peut plus être identifié parce qu'il a disparu depuis longtemps ». Il s'agit de la notion de trésor.

En revanche, si les *Länder* ne prévoient pas de mécanisme de *Schatzregal*, ils prévoient à tout le moins une obligation de délivrance des monuments historiques trouvés à l'autorité compétente pour la conservation des monuments historiques.

La présomption ou la connaissance de la part des autorités compétentes pour la conservation ou la protection des monuments historiques (archéologiques) de territoires où se trouvent des monuments historiques archéologiques, peut mener à leur protection par la déclaration sur ce terrain d'une zone de protection des fouilles archéologiques ((*Grabungsschutzgebiet*, prévu dans tous les *DSchG* des *Länder*).

c) Droit suisse

La doctrine de droit suisse considère comme fouilles illicites « toutes extractions pratiquées dans le sol sans l'autorisation d'une autorité compétente »⁵⁷⁰. La loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC ; RS 444.1) si elle ne définit ni la notion de fouilles, ni celle de fouilles illicites, prévoit une sanction pour l'acquisition et l'importation de biens archéologiques provenant de fouilles illicites (art. 24, b LTBC :

⁵⁶⁹ W. EBERL et alii, *Bayerisches Denkmalschutzgesetz. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung finanz- und steuerrechtlicher Aspekte*, Verlag W. Kohlhammer, 2007, n° 48, p. 275, cité dans CECOJI, op. cit., p. 528.

⁵⁷⁰ CECOJI, op. cit., p. 241.

« (...) quiconque, intentionnellement (...) b. s'approprie le produit de fouilles au sens de l'art. 724 du code civil ; (...).

L'article 702 du Code civil suisse prévoit des restrictions de droit public. Des restrictions à la propriété foncière dans l'intérêt public sont donc possibles du chef de la Confédération, des cantons et des communes notamment les mesures destinées à la conservation des antiquités et des curiosités naturelles ou à la protection des sites.

Selon la doctrine l'article permet que des fouilles soient entreprises lorsque des antiquités mobilières et des trésors ne présentant pas un intérêt scientifique sont découverts, ou encore par la mise à jour d'objets archéologiques lors d'une construction. Des fouilles peuvent également être ordonnées sans découverte préalable ou à des fins de prospection.⁵⁷¹

Ce sont principalement les lois cantonales qui réglementent la protection des biens culturels.

Parmi ces réglementations cantonales, on retrouve le droit d'expropriation de zones de probables trouvailles archéologiques, la soumission à autorisation d'entreprises de fouilles, l'obligation d'information pour l'inventeur ou le régime juridique de partage de la propriété des découvertes.

La doctrine suisse pointe certaines problématiques juridiques suscitées par les fouilles archéologiques : l'obligation de tolérance du propriétaire d'un bien-fonds, l'indemnisation de propriétaire d'un bien-fonds pour le préjudice causé par les travaux de fouilles, la proportionnalité entre l'intérêt public à la découverte de biens archéologiques et les exigences d'aménagement du territoire.

d) Droit belge

3) *Droit wallon*

Les fouilles sont définies de manière générale à l'article 232 du CWATUPE comme l'ensemble des opérations et des travaux destinés à rechercher et à recueillir des biens archéologiques.

Le code distingue ensuite entre plusieurs types de fouilles, celles de sauvetage, celles de prévention et celles de statut régional.

Les fouilles de sauvetage sont comprises au sens de fouilles relatives à des sites archéologiques en cours de destruction totale ou partielle.

Les fouilles de prévention sont comprises au sens de fouilles relatives à des sites archéologiques menacés de destruction totale ou partielle dans un délai rapproché et de manière inéluctable.

Les causes d'une telle menace de destruction ou d'une destruction ne sont pas précisées dans ces deux cas. En pratique, il s'agit le plus souvent de travaux d'infrastructure, constructions, dégradation due à des facteurs naturels, etc.

Les fouilles de statut régional sont entendues comme les fouilles reconnues par le Gouvernement wallon d'une importance capitale pour la connaissance du passé.

⁵⁷¹ *Ibid.*

Les fouilles programmées sont comprises comme les travaux planifiés à long terme nécessaires à l'étude d'un thème scientifique précis ou d'un site archéologique dans son intégralité (art. 243, al. 3 CWATUPE).

Les sondages, quant à eux, sont pour rappel « les opérations impliquant la modification de l'état d'un site archéologique destinées à s'assurer de l'existence de biens archéologiques ou de l'existence, de la nature et de l'étendue d'un site archéologique. » Il convient comme dans le cas des fouilles de disposer d'une autorisation préalable avant de sonder. Les prospections sont les opérations destinées à repérer des biens ou des sites archéologiques sans y apporter de modification.

L'obligation de soumettre les fouilles à une autorisation et à un contrôle découle directement de l'article 3, *i* de la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée).

L'organisation générale des sondages et des fouilles est prévue aux articles 237 à 244 du CWATUPE.

Tant les sondages que les fouilles impliquent une modification du sol, l'article 237 pose donc le principe de l'autorisation : « nul ne peut procéder à des sondages archéologiques ou à des fouilles sans l'autorisation préalable du Gouvernement ou de son délégué ».

En revanche, les prospections ne sont pas assujetties à autorisation du Gouvernement wallon car elles ne changent rien au terrain.

Les autorisations dont il s'agit sont des autorisations spécifiques qui n'ont rien à voir avec le permis d'urbanisme, ce qui engendre pour l'auteur d'un sondage ou de fouille l'obligation d'avoir deux permis, l'un du Gouvernement, l'autre d'urbanisme lorsque les travaux entraînent des modifications sensibles au relief du sol.

Par ailleurs, l'article 235 réserve la possibilité pour le Gouvernement de subordonner la délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir à l'exécution de sondages archéologiques et de fouilles.

En outre, « lorsqu'il s'agit de procéder à des actes et travaux de nature à menacer de destruction totale ou partielle un site archéologique », l'avis de Gouvernement est requis lors de la procédure de délivrance des permis urbanistiques.

L'article 244 dispose que « l'usage des détecteurs électroniques ou magnétiques en vue de procéder à des sondages archéologiques et à des fouilles est interdit ». La publicité de ces moyens de détection « ne peut faire allusion ni aux sites, ni aux découvertes archéologiques, ni aux trésors », cependant, en pratique, l'application en est mal aisée dans la mesure où l'interdiction n'existe pas dans les autres régions du pays.

Seuls sont autorisés à utiliser de tels détecteurs, l'administration et les titulaires d'une autorisation octroyée par le Gouvernement dans le cadre de la procédure générale inscrite et ce, dans l'espace visé par l'autorisation.

L'octroi des autorisations est soumis à l'avis de la Commission royale monument, sites et fouilles (art. 238 CWATUPE). L'autorisation est toujours relative à un site déterminé et indique clairement les fouilleurs autorisés, les conditions auxquelles son octroi est subordonné ainsi que sa durée, qui peut être prolongée. Il existe toute une série de conditions auxquelles est subordonné l'octroi de l'autorisation.

Un régime d'autorisation globale et unique est prévu pour les sondages et fouilles effectués par l'Administration. Cela n'empêche en aucun cas l'Administration d'effectuer

d'initiative et à tout moment, des sondages et des fouilles de sauvetage ou de prévention sans avoir obtenu une autorisation préalable.

Sur l'avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles, une fouille peut se voir conférer un statut régional par le Gouvernement (art. 243 CWATUPE).

La définition insiste sur le fait qu'il s'agit de « découvertes d'importance capitale pour la connaissance du passé ». Un tel statut aura pour conséquence une plus grande rigueur quant au système d'autorisation. Seuls pourront en effet effectuer de telles fouilles, les universités, les établissements scientifiques, l'Administration ou une association de ces institutions, éventuellement en collaboration avec une ou des associations privées.

Il est à noter que toute fouille programmée, réalisée sur un site archéologique inscrit sur la liste du patrimoine exceptionnel, est d'office reconnue de statut régional.

La procédure d'autorisation de procéder à des sondages ou à des fouilles archéologiques est réglée avec plus de précision par les dispositions des articles 515 à 521 du CWATUPE. Ces dispositions visent l'octroi, la suspension et le retrait de l'autorisation.

4) Droit bruxellois

Il existe deux catégories de fouilles et sondages : en premier lieu, les fouilles et sondages d'utilité publique (ordonnés soit par la Région ou dans certains cas, par la commune, et en second lieu les fouilles et sondages à l'occasion d'une demande de permis (soumis à autorisation).

Le § 1^{er} de l'article 244 du CoBAT prévoit que « Le Gouvernement peut déclarer qu'il est d'utilité publique d'occuper un site pour procéder à des sondages ou à des fouilles ».

Le Gouvernement se charge de déterminer les conditions dans lesquelles lesdites opérations peuvent être effectuées, de délimiter le terrain ou l'espace dont l'occupation est nécessaire et d'indiquer la date de début des opérations et le délai de réalisation de celles-ci.

Ceci s'explique par le fait que la durée des fouilles et sondages est difficile à déterminer, et que le code ne fixe pas de délai maximal général.

Le régime juridique possède les caractéristiques suivantes :

- Lorsque les sondages ou fouilles font apparaître des biens archéologiques d'intérêt exceptionnel, le Gouvernement peut déclarer qu'il est d'utilité publique de prolonger, pour une durée qu'il fixe et prorogeable aux mêmes conditions, le délai de fouille ou de sondage, en vue de procéder à des sondages ou fouilles complémentaires et/ou en vue d'initier la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde ou de classement du site archéologique (art. 244 § 2 CoBAT)
- À l'expiration du délai imparti pour procéder aux fouilles et sondages, le site archéologique doit être remis dans l'état où il se trouvait avant qu'il y ait été procédé à moins qu'une procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde ou de classement du site ne soit entamée.
- Les dommages résultant des fouilles et sondages archéologiques déclarés d'utilité publique doivent être indemnisés.

Il est aussi prévu par le CoBAT que la délivrance d'un permis d'urbanisme ou de lotir peut être subordonnée à des conditions particulières liées à la protection du patrimoine archéologique.

Cette délivrance peut également être subordonnée à la condition de permettre préalablement ou concomitamment à la mise en œuvre du permis, la réalisation de fouilles ou de sondages par la Région ou la commune (art. 245 § 2).

Le permis détermine les conditions dans lesquelles lesdites opérations peuvent être effectuées, délimite le terrain ou l'espace dont l'occupation est nécessaire.

Le permis indique la date de début des opérations et leur durée. Le code prévoit un délai maximal en ce qu'il indique que la durée de celles-ci ne peut dépasser 21 jours.

Le permis comprend, le cas échéant, un planning qui impose l'ordre dans lequel les fouilles ou sondages et les actes et travaux autorisés doivent être exécutés.

Le délai dans lequel les sondages et fouilles doivent être effectués est suspendu en cas d'impossibilité d'y procéder en raison d'un cas de force majeure ou du fait du titulaire du permis.

Le code prévoit également un régime de prolongation du délai en cas de découverte de biens archéologiques d'un intérêt exceptionnel. L'art. 245, § 3 prévoit que « Lorsque les sondages ou fouilles font apparaître des biens archéologiques d'un intérêt exceptionnel, le Gouvernement peut déclarer qu'il est d'utilité publique de prolonger, pour une durée qu'il fixe et prorogeable aux mêmes conditions, les opérations (...) en vue de procéder à des sondages ou fouilles complémentaires et/ou en vue d'initier la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde ou de classement du site archéologique ».

Les permis d'urbanisme ou de lotir dont la mise en œuvre risque de menacer de destruction totale ou partielle les biens archéologiques sont suspendus pendant la durée des sondages ou fouilles complémentaires et en cas de procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde ou de classement du site, pendant la durée de celle-ci. En cas d'inscription ou de classement du site, ils deviennent caducs.

L'article 247 prévoit également l'indemnisation des dommages découlant des fouilles ou des sondages ainsi que la suspension et de la caducité des permis.

5) Droit flamand

Les fouilles archéologiques impliquent « l'utilisation de techniques scientifiques pour la recherche, l'exhumation et l'examen intentionnels des monuments archéologiques présents dans le sous-sol, à la surface ou sous l'eau » (art. 3, 5° décret modifié du 30 juin 1993 portant protection du patrimoine archéologique).

Le chapitre II du décret du 30 juin 1993 organise et règlemente les fouilles. L'article 6 prévoit qu'« il est interdit d'entreprendre des fouilles archéologiques ou des travaux de terrassement en vue de rechercher et d'exhumer des monuments archéologiques sans l'autorisation préalable écrite de l'Exécutif (lire : le Gouvernement) ou de son délégué ».

Les prospections offrent deux possibilités :

- premièrement, les prospections se font sans modification du sol : elles ne nécessitent pas de permis préalable, malgré que subsiste l'obligation de déclarer les trouvailles fortuites faites à cette occasion aux autorités compétentes ;
- deuxièmement, les prospections se font avec modification du sol : dans ce cas elles suivent le régime des fouilles et nécessitent un permis préalable (art. 6, § 2).

Si le décret mentionne déjà quelques principes, la procédure d'autorisation et les conditions générales à respecter lors d'une fouille sont fixées par l'arrêté d'exécution du Gouvernement flamand du 20 avril 1994.

Le décret précise des conditions de délai déterminé et de circonscription du bien ou de la zone archéologique. En outre, des conditions peuvent être imposées relativement à la nécessité ou l'opportunité de sauvegarder une zone ou un monument archéologique, l'intérêt du bien en question, les qualifications et les moyens dont dispose le demandeur d'autorisation, et finalement son engagement à présenter des rapports concernant l'avancement des fouilles.

Il est aussi prévu que le demandeur d'autorisation collabore à la conclusion d'une convention avec le propriétaire et l'utilisateur du bien archéologique afin de régler l'indemnité à payer, la réparation des dommages éventuels et la destination des biens archéologiques meubles trouvés au cours de la fouille.

La supervision de la part de l'Administration ou de son délégué, et du Conseil archéologique flamand est également prévue à l'égard du demandeur.

L'usage des détecteurs de métaux pour rechercher et collecter les monuments archéologiques est également réglementé par le décret du 30 juin 1993. Une autorisation préalable est nécessaire et n'est délivrée que dans le cadre d'une fouille autorisée (art. 9).

e) Droit québécois

La sixième section de la loi sur le patrimoine culturel concerne les fouilles et les découvertes archéologiques.

L'article 68 dispose que « Nul ne peut effectuer sur un immeuble des fouilles ou des relevés aux fins de rechercher des biens ou des sites archéologiques sans avoir au préalable obtenu du ministre un permis de recherche archéologique et avoir payé les frais établis par règlement du gouvernement pour l'étude de sa demande de permis. »

Le ministre juge de l'opportunité et peut en conséquence délivrer un permis de recherche archéologique à la personne qui en fait la demande à condition que celle-ci satisfasse à certaines conditions posées par la loi et les règlements. Parmi celles-ci, l'endroit, les compétences, les méthodes de recherche et les ressources professionnelles, matérielles et financières ainsi que la durée prévue pour la recherche permettent, de l'avis du ministre, l'exécution complète et satisfaisante du projet de recherche.

Le ministre peut ajouter des conditions au permis de recherche archéologique.

La loi pose des critères de validité dans le temps. Elle permet aussi logiquement de révoquer le permis de recherche archéologique si « son titulaire ne se conforme pas à l'une des conditions prévues par la présente loi ou le règlement du ministre ou à toute condition ajoutée à son permis ou ne se limite pas aux endroits spécifiés à son permis ».

L'article 71 prévoit, concernant le consentement du propriétaire du fonds ou de l'immeuble, que « lorsque les fouilles doivent être faites sur un immeuble qui n'appartient pas à celui qui fait la demande d'un permis de recherche archéologique, celui-ci doit joindre à sa demande le consentement écrit du propriétaire de l'immeuble ou de tout autre ayant droit s'il y a lieu. »

Un rapport annuel des activités du titulaire du permis doit être rendu au ministre (art. 72).

Une obligation d'information du ministre en cas de découverte d'un bien ou d'un site archéologique est prévue. Cette obligation s'applique, que la découverte survienne ou non dans le contexte de fouilles et de recherches archéologiques (art. 74)

Une disposition intéresse particulièrement la propriété des biens et des sites archéologiques non découverts : « Toute aliénation de terres du domaine de l'État est sujette à une réserve en pleine propriété en faveur du domaine de l'État, des biens et sites archéologiques qui s'y trouvent à l'exception des trésors qui sont régis par l'article 938 du Code civil québécois »⁵⁷².

f) Droit autrichien

En Autriche, c'est le § 11 de la *Gesamte Rechtsvorschrift für Denkmalschutzgesetz* qui s'applique aux autorisations et obligations lorsque des fouilles sont menées.

Les enquêtes qui bouleversent la surface de la terre ou le sol sous l'eau (excavation) et autres investigations d'un lieu dans le but de découvrir et de rechercher des monuments mobiliers et immobiliers sous la surface du sol ou de l'eau ne peuvent être faites qu'avec l'autorisation de l'Office fédéral des Monuments, sauf ce qui est prévu autrement par la loi (excavations de recherche).

Cette autorisation ne peut être accordée qu'à des personnes qui ont obtenu un diplôme universitaire pertinent. Des permis peuvent être délivrés uniquement à des personnes physiques et uniquement pour les projets de fouilles spécifiques clairement décrits dans la décision d'autorisation.

Les subventions au titre du présent paragraphe peuvent être associées à des restrictions, des conditions et des règles spéciales (en termes de superficie et de profondeur, le type de mise en œuvre, de rapports, d'inspections, etc.)

Il existe une dispense d'office de permis en ce qui concerne l'Office fédéral des Monuments.

Outre l'obligation de notification, il existe également une obligation de rapport (4).

La loi insiste sur le fait que les modifications et destructions de monuments au sol ne sont autorisées que dans la mesure où cela est inévitable et donc nécessaire pour les travaux d'excavation scientifique. Cela se fera en association et avec approbation de l'Office fédéral Monuments.

Il existe également une réglementation des détecteurs de métaux, qui veut que soit systématiquement demandée une autorisation, excepté pour les personnes déjà autorisées.

Les fouilles qui se font au nom de la ministre fédérale de l'Éducation et des Affaires culturelles ou du gouverneur de la région n'ont pas besoin de l'approbation de l'Office fédéral Monuments.

⁵⁷² Art. 938 C. civ. Québec : « Le trésor appartient à celui qui le trouve dans son fonds; s'il est découvert dans le fonds d'autrui, il appartient pour moitié au propriétaire du fonds et pour l'autre moitié à celui qui l'a découvert, à moins que l'inventeur n'ait agi pour le compte du propriétaire. »

g) Droit des pays baltes

1) *Estonie*

Les découvertes de valeur culturelle sont tout meuble trouvé dans ou sur terre, toute structure, à l'intérieur d'une construction, de l'eau ou de sédiments d'une étendue d'eau, qui est soit une caractéristique naturelle ou a une valeur historique, archéologique, scientifique, artistique ou autrement culturelle et qui n'a ni propriétaire ou dont le propriétaire ne peut pas être établi avec certitude (vérifié) (art. § 30, 1° loi sur la conservation du patrimoine).

Les découvertes de valeur culturelle appartiennent à l'État. L'inventeur ou le possesseur d'une chose spécifiée à l'article § 30, 1° doit laisser le Conseil national du patrimoine établir la valeur culturelle de celle-ci.

La personne qui est la titulaire du fonds, de l'immeuble, dans lequel la chose est trouvée doit permettre la fouille de cette chose si le dommage produit par cette fouille est compensé.

L'article § 30 prévoit le régime de recherche d'une chose (fouilles programmées) avec détecteur.

Le régime conditionne cette recherche à l'obtention d'un permis de recherche d'une chose de valeur culturelle délivré par le Conseil national du patrimoine.

La loi prend le soin de définir, à l'article § 30¹, 1° ce qu'est un moyen de recherche (*search device*) : un outil ou moyen technique, sauf les instruments de pilotage, à l'aide duquel il est possible de déterminer l'emplacement d'une chose spécifiée à l'article § 30, 1°.

Les recherches à l'aide d'un tel moyen sur un monument immeuble et dans sa zone de protection sont interdites, sauf dans le cas de pratiques à but officiel ou des études qui ont été coordonnées avec le Conseil national du patrimoine (CNP).

Une obligation existe de signaler le temps et le lieu des recherches chaque année.

Une disposition originale subordonne la délivrance du permis de recherche à une personne âgée d'au moins 18 ans, à la réalisation d'un entraînement où le demandeur doit acquérir la compétence de reconnaître une chose à valeur culturelle sans endommager la découverte ou le lieu de celle-ci.

Le CNP peut refuser la délivrance du permis de recherche si le demandeur ne correspond pas aux critères établis par la loi ou a considérablement violé les conditions d'admissions, les exigences, établies par la loi ou les actes réglementaires fondés sur elle.

Le CNP doit invalider le permis si son détenteur viole la loi ou un acte en étant issu. La demande de permis doit être examinée par le CNP dans le mois qui suit sa soumission.

Les découvertes de valeur culturelle sont sous protection temporaire dès le moment où elles sont trouvées (§ 31).

Les devoirs du découvreur (inventeur) comportent deux catégories (art. § 32). En premier lieu, un découvreur d'une chose doit conserver la découverte dans des conditions inaltérées et notifier la découverte au CNP ou à la municipalité rurale ou urbaine.

En second lieu, une chose découverte doit être laissée dans le lieu où elle est découverte jusqu'à ce qu'elle soit « livrée » au CNP. Une chose découverte peut être enlevée de son lieu de découverte seulement si sa conservation est en danger. Elle ne doit pas être abîmée par un quelconque nettoyage, la remise à neuf ou l'asticage, le bris, ou d'une autre manière ou par sa séparation d'un ensemble.

Des dispositions sont prévues concernant le dédommagement (frais de participation) pour la chose découverte. Sont entre autres pris en considération la valeur naturelle, historique, archéologique, scientifique, artistique ou autrement culturelle, les circonstances de la découverte et le transfert à l'État.

2) Lettonie

Des changements importants ont eu lieu en Lettonie dans le droit de l'archéologie et sont entrés en vigueur le 23 janvier 2013.

Les artefacts sont les objets créés par une activité humaine délibérée – par exemple bijoux, armes, outils, objets ménagers, céramiques, monnaies intacts ou en fragments, qui sont trouvés dans le sous-sol, au dessus ou sous l'eau.

Les artefacts découverts dans les sites archéologiques sous le sol, sur terre ou immergés qui date du XVII^e siècle ou moins appartiennent à l'État.

Les types de monuments culturels comprennent les sites archéologiques (monuments culturels immobiliers, « objets complexes ») et les découvertes archéologiques (monuments culturels meubles).

Les sites archéologiques sont des monuments culturels protégés par l'État et ils peuvent inclure des sites nouvellement découverts, qui doivent être notifiés conformément à la loi sur l'Inspection de l'État pour la protection du patrimoine. Le délai de notification suite à une découverte est de cinq jours maximum, pour permettre une meilleure évaluation de l'importance archéologique du site et réduire la menace de destruction.

Les artefacts découverts dans des sites archéologiques seront stockés dans des musées publics à cause de leur valeur et pour s'assurer qu'ils sont préservés et disponibles pour le public. La loi prohibe aussi l'export en dehors de la République Lettone des artefacts propriétés de l'État.

3) Lituanie

Les découvertes archéologiques sont définies comme les objets ou les restes de ceux-ci qui ont été créés par l'homme ou qui portent les signes de l'existence humaine, qui sont trouvés pendant des recherches ou autrement et qui, seuls ou en relation avec d'autres signes, possèdent une valeur scientifique pour la connaissance de l'histoire.

Le propriétaire précédent de ces objets ne peut normalement pas être identifié en raison d'une période de temps considérable depuis l'enfouissement ou le rejet desdits objets. Les corps ou les restes humains doivent aussi être considérés comme des découvertes archéologiques au sens de la législation lituanienne.

Dans un objet protégé en raison du savoir scientifique, sur son territoire ou sur un site, il est interdit, sans le consentement de l'institution responsable, de mettre au jour les parties authentiques non découvertes ou les éléments sous protection (spécifiés dans l'acte de propriété), de fouiller les caves d'édifices non encore fouillées, d'ouvrir des cryptes ou sarcophages, de mettre au jour et déplacer les couches archéologiques et d'utiliser des détecteurs de métal, électroniques ou autres.

Par ailleurs, les découvertes archéologiques sont considérées comme objets culturels selon la loi sur la protection des biens meubles culturels.

3. Trésor

a) Droit français

Le trésor est défini par le Code civil français à son article 716, al. 2 comme « toute chose cachée ou enfouie sur laquelle personne ne peut justifier sa propriété, et qui est découverte par le pur effet du hasard. »

La doctrine en offre également une définition et le comprend comme tout « bien meuble, caché ou enfoui, dont nul ne peut justifier sa propriété et qui découvre par le pur effet du hasard, investit l'inventeur de la moitié de la propriété du bien, l'autre moitié étant dévolue au propriétaire du terrain »⁵⁷³.

Les contours de la définition de trésor ont été précisés par la jurisprudence qui a entre autres décidé que seuls les meubles peuvent être qualifiés de trésor et que la valeur de la découverte est sans influence sur la qualification.

Les conditions de découverte de la chose ont également été clarifiées par la jurisprudence (chose enfouie ou cachée découverte fortuitement).

Premièrement, la qualification de trésor ne sera retenue que pour les meubles⁵⁷⁴ (en sont donc exclus les immeubles par nature comme les immeubles par destination).

Des vestiges immobiliers ne peuvent pas être considérés comme trésor, même lorsqu'ils sont démantelés.

Comme l'article 552 du code civil dispose que « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous », la question de la propriété des vestiges immobiliers est réglée par l'attribution au propriétaire du fonds de terre dans lequel ils sont découverts, sauf la

⁵⁷³ CECOJI, *op. cit.*, p. 950.

⁵⁷⁴ Cour de cassation, arrêt du 13 décembre 1881, *Moley c/ Pigne (DP, I, 1882, p. 56)*, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 950.

réserve de l'article L. 541-1 du code du patrimoine⁵⁷⁵ qui écarte le jeu de l'article 552 du code civil en matière de vestiges archéologiques immobiliers.

Deuxièmement, la valeur de la découverte est indifférente.⁵⁷⁶ La grande valeur, la rareté ou l'ancienneté de l'objet ne doivent pas être prises en compte pour la qualification de trésor, malgré le fait qu'elle forme la base de la notion commune.

Troisièmement, la chose doit être enfouie ou cachée, au sens où seul un objet placé de façon intentionnelle à l'abri des regards pourra être qualifié de trésor, ce qui permet de le distinguer de l'épave (art. 717 C. civ. fr.) : les objets devront être cachés par la volonté de l'homme.⁵⁷⁷

La propriété sur la chose ne peut être justifiée par personne, c'est à nouveau un critère qui distingue le trésor de l'épave. La qualification de trésor sera écartée si quelqu'un peut prouver qu'il est propriétaire de la chose. La preuve est souvent problématique en matière mobilière.

La jurisprudence a d'ailleurs rappelé à cette occasion que la preuve de la propriété des biens mobiliers était libre.

La découverte doit être due au hasard. L'article 716 C. civ. fr. pose expressément cette condition.

Parfois, le pur effet du hasard devient un élément nécessaire à la qualification de trésor. Dans certains cas cette notion ne sert que de règle d'attribution, au sens où lorsque la découverte est le fruit du hasard, il y a partage pour moitié entre le propriétaire du fonds sur lequel le bien meuble a été découvert et l'inventeur du trésor.

La propriété du trésor s'il s'avère n'y avoir pas eu de hasard sera accordée suivant les règles de l'accession au propriétaire du fonds.

Par exception, le droit de l'archéologie reprend, en matière de fouilles archéologiques menées par l'État, cette règle d'attribution par moitié entre l'État et le propriétaire du terrain sur lequel les vestiges sont découverts, alors même que la condition du hasard n'est pas satisfaite.

⁵⁷⁵ Article R541-1 : « Sauf lorsque le propriétaire du fonds contenant un vestige archéologique immobilier, issu de fouilles ou découvert fortuitement, établit qu'il en est propriétaire, la propriété de ce vestige est régie par les dispositions du premier alinéa de l'article L. 541-1 du présent code et de l'article 713 du code civil.

La commune sur le territoire de laquelle le vestige a été découvert dispose d'un délai de six mois pour délibérer sur l'incorporation du vestige dans son domaine public ou pour renoncer à ses droits sur le vestige. A défaut de délibération dans le délai précité, la commune est réputée avoir renoncé à exercer ses droits sur le vestige.

En cas de renoncement de la commune, un arrêté du préfet de région constate que le vestige est propriété de l'État. Cet arrêté est publié au fichier immobilier dans les conditions de droit commun.

Si l'intérêt archéologique du vestige le justifie, le préfet de région autorise l'incorporation du bien au domaine public affecté au ministère chargé de la culture, après avis de la commission interrégionale de la recherche archéologique.

Lorsque le vestige n'est pas incorporé au domaine public, il peut être cédé à l'amiable par l'État, dans les conditions définies à l'article R. 129-4 du code du domaine de l'État.

Si, dans un délai de six mois à compter du renoncement de la commune, le préfet n'a procédé ni à son incorporation au domaine public de l'État ni à sa cession amiable, l'État est réputé avoir renoncé à la propriété de ce vestige. Le propriétaire du fonds peut, à tout moment après l'expiration de ce délai, demander au préfet de constater cette renonciation par un acte qui est publié au fichier immobilier dans les conditions de droit commun.

⁵⁷⁶ Cour d'appel de Bordeaux, 21 mars 1899, *Guedon c/ Trachet* (S., 1900, II-103).

⁵⁷⁷ Cour d'appel de Paris, 9 novembre 1948 (*JCP*, 1949, II-4976).

Concernant l'archéologie préventive, l'article L. 523-14 prévoit en effet que « la propriété du mobilier archéologique issu des opérations d'archéologie préventive est partagée à parts égales entre l'État et le propriétaire du terrain ». ⁵⁷⁸

Concernant l'archéologie programmée et les découvertes fortuites, l'article L. 531-11 prévoit que « le mobilier archéologique issu des fouilles exécutées par l'État lui est confié pendant le délai nécessaire à son étude scientifique. Au terme de ce délai, qui ne peut excéder cinq ans, la propriété des découvertes de caractère mobilier faites au cours des fouilles est partagée entre l'État et le propriétaire du terrain suivant les règles du droit commun. L'État peut toujours exercer sur les objets trouvés le droit de revendication prévu aux articles L. 531-5 et L. 531-16. »

b) Droit allemand (Schatzfund)

Le droit allemand peut être rattaché aux principes civilistes sur ce point. Il y a possibilité de dérogation des lands. La propriété du sol emporte celle du sous-sol.

Comme toute question culturelle, l'archéologie relève de la compétence des *Länder*. Chaque *Land* dispose de sa propre loi sur la protection du patrimoine historique et chacune de ces lois contient les dispositions applicables en matière d'archéologie préventive.

L'Allemagne a ratifié la convention de La Valette (Malte) en 2002 et la plupart des *Länder* ont révisé leur loi au cours des dernières années, notamment pour y introduire le principe « casseur-payeur ». Parallèlement, les entreprises privées spécialisées dans les fouilles archéologiques se sont multipliées.

L'article 73 de la partie introductive du Code civil allemand prescrit que le *Bürgerliches Gesetzbuch* (BGB) n'affecte pas les lois des *länder* sur les *regalia* (*Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften über Regalien*).

L'article 965 du BGB prescrit un devoir de notification dans le chef de l'inventeur. :

« (1) Une personne qui trouve une chose perdue et en prend possession doit sans délai notifier celui qui l'a perdue ou le propriétaire ou toute autre personne qui a un titre pour la recevoir ; (2) si l'inventeur ne connaît pas la personne qui aurait un titre pour la recevoir ou ne connaît pas où cette personne se trouve, il doit sans délai notifier à l'autorité compétente la découverte et les circonstances matérielles qui peuvent déterminer la personne qui a titre pour recevoir. Si la chose ne vaut pas plus de 10 EUR, aucune notification n'est nécessaire ».

En règle générale, c'est celui qui trouve un objet qui en devient propriétaire si l'ancien propriétaire n'a pas fait valoir son droit de propriété, après un délai de six mois à compter de l'annonce obligatoire de la découverte auprès de l'administration compétente (§ 973 BGB).

L'article 984 du BGB sur les trésors peut s'appliquer : « Si une chose, qui est restée cachée si longtemps que son propriétaire ne peut plus être établi (trésor), est découverte et que comme résultat de cette découverte il en est pris possession, une moitié est acquise à l'inventeur et l'autre moitié est acquise au propriétaire de l'objet dans lequel le trésor était caché. »

⁵⁷⁸ Le deuxième alinéa continue : « Si, à l'issue d'un délai d'un an à compter de la réception du rapport de fouilles mentionné à l'article L. 523-11, le propriétaire n'a pas exprimé une intention contraire, il est réputé avoir renoncé à la propriété des vestiges qui lui étaient échus par le partage. La propriété de ces vestiges est alors transférée à titre gratuit à l'État. »

En d'autres termes, lorsque le propriétaire d'un objet trouvé ne peut plus être identifié parce que celui-ci [le propriétaire] a disparu pendant longtemps (= trésor), l'inventeur et le propriétaire de la chose dans laquelle le trésor a été trouvé – le plus souvent le propriétaire du terrain –, reçoivent la propriété, chacun pour moitié.

La législation des Länder en matière de monuments historiques prévoit l'acquisition automatique de la propriété à leur profit au moment de la découverte (*Schatzregal*) des trésors et des objets abandonnés qui ont été trouvés.

Des dispositions concernant le *Schatzregal* existent dans les Länder de Sarre et de Rhénanie-Palatinat.

L'article § 20.1 de la *DSchG* de Rhénanie-Palatinat souligne que la chose découverte doit présenter un intérêt scientifique particulier.⁵⁷⁹ Il dispose en effet que les découvertes qui se révèlent d'intérêt scientifique spécial ou qui ont lieu soit dans le cadre d'une enquête étatique (*staatliche Nachforschung*) soit dans une zone de protection de fouilles archéologiques (*Grabungsschutzgebiet*) (article § 22) et qui sont sans propriétaire ou qui ont été cachées si longtemps que leur propriétaire ne peut plus être identifié, deviennent, dès la découverte, la propriété du Land de Rhénanie-Palatinat.

Cette acquisition automatique transforme les découvertes en biens publics (*öffentliche Sachen* ; cf. *supra*). Elles seront destinées à être conservées (*Denkmalpflege*) ou étudiées scientifiquement.

L'article § 14 de la *DSchG* de Sarre souligne la nécessité que la découverte présente une valeur scientifique. Le *Schatzregal* s'applique aux découvertes qui sont faites à l'occasion de fouilles menées par l'État, faites dans des zones de protection de fouilles archéologiques, provenant de fouilles non autorisées ou de découverte d'intérêt scientifique.⁵⁸⁰ Il s'agit de découvertes qui sont sans propriétaires (abandonnées, *herrenlos*) ou qui ont été cachées depuis si longtemps que leur propriétaire n'est plus déterminable. Ces découvertes deviennent dès lors propriété du Land.

c) Droit suisse

La conservation des monuments et l'archéologie sont en général réglementées dans les lois cantonales concernant la construction et dans des lois et ordonnances spécifiques à la protection des monuments.

Selon l'art. 78 de la Constitution fédérale suisse, la protection du patrimoine est du ressort des cantons. C'est donc à eux – avec le soutien de la Confédération – qu'incombent une grande partie des tâches d'archéologie et de conservation des monuments.

Si, lors de travaux, des parties construites inconnues, des décorations ou des objets archéologiques sont mis au jour, ils doivent être laissés intacts et annoncés immédiatement au service cantonal spécialisé, qui prend les mesures nécessaires et complète, au besoin, les inventaires.

⁵⁷⁹ Certaines *DSchG* (Hambourg, Brême, Bade-Wurtemberg) parlent d'intérêt scientifique supérieur.

⁵⁸⁰ Art. § 14 *DSchG* SL « *Schatzregal* » : « *Funde, die herrenlos sind oder die so lange verborgen waren, dass ihre Eigentümerin oder ihr Eigentümer nicht mehr zu ermitteln ist, werden mit der Entdeckung Eigentum des Landes, wenn sie bei staatlichen Nachforschungen, in Grabungsschutzgebieten oder bei nicht genehmigten Grabungen entdeckt worden sind oder wenn sie einen wissenschaftlichen Wert haben.* »

Le Code civil suisse qui prévoit en son article le régime du trésor :

- a. Sont considérées comme trésor les choses précieuses dont il paraît certain, au moment de leur découverte, qu'elles sont enfouies ou cachées depuis longtemps et n'ont plus de propriétaire.
- b. Le trésor devient propriété de celui auquel appartient l'immeuble ou le meuble dans lequel il a été trouvé; demeurent réservées les dispositions concernant les objets qui offrent un intérêt scientifique.
- c. Celui qui l'a découvert a droit à une gratification équitable, qui n'excédera pas la moitié de la valeur du trésor.

L'article 724 du Code civil suisse prévoit quant à lui des dispositions quant aux objets ayant une valeur scientifique.

1. Les curiosités naturelles et les antiquités qui n'appartiennent à personne et qui offrent un intérêt scientifique sont la propriété du canton sur le territoire duquel elles ont été trouvées.
2. Elles ne peuvent être aliénées sans l'autorisation des autorités cantonales compétentes. Elles ne peuvent faire l'objet d'une prescription acquisitive ni être acquise de bonne foi. L'action en revendication est imprescriptible.
3. Le propriétaire dans le fonds duquel sont trouvées des choses semblables est obligé de permettre les fouilles nécessaires, moyennant qu'il soit indemnisé du préjudice causé par ces travaux.
4. L'auteur de la découverte et de même, s'il s'agit d'un trésor, le propriétaire a droit à une indemnité équitable, qui n'excédera pas la valeur de la chose.

L'article 722 du même code insiste sur l'acquisition de la propriété et la restitution. En effet, l'article prévoit premièrement que « la chose est acquise à celui qui l'a trouvée et qui a satisfait à ses obligations, si le propriétaire ne peut être découvert dans les cinq ans à compter de l'avis à la police ou des mesures de publicité » et deuxièmement que « lorsqu'elle est restituée au propriétaire, celui qui l'a trouvée a droit au remboursement de tous ses frais et à une gratification équitable ».

d) Droit belge

1) Droit de la Région wallonne

Le Code civil belge prévoit à son article 552 que « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. (...) ». L'article 716 du même code prévoit quant à lui que « La propriété d'un trésor appartient à celui qui le trouve dans son propre fonds: si le trésor est trouvé dans le fonds d'autrui, il appartient pour moitié à celui qui l'a découvert, et pour l'autre moitié au propriétaire du fonds ». Il définit le trésor comme « toute chose cachée ou enfouie sur laquelle personne ne peut justifier sa propriété, et qui est découverte par le pur effet du hasard. »

Le Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie ne prévoit pas de dispositions spécifiques aux trésors.

Cependant, le dernier alinéa de l'article 244 prévoit que la publicité concernant les détecteurs ne peut faire allusion aux sites, aux découvertes archéologiques et aux *trésors*. Toutefois l'application pratique d'une telle interdiction n'a pas vraiment été envisagée, notamment dans la mesure où elle n'existe pas en Région de Bruxelles-Capitale, ni en Région flamande.

Les découvertes fortuites sont quant à elles, visées au chapitre 5, à l'article 249 unique du CWATUPE. Il s'agit d'un contrôle sur les découvertes fortuites, les mises à jour de biens archéologiques en dehors de toute activité de sondage ou de fouille.

L'article 249 du CWATUPE dispose en effet que « celui qui, autrement qu'à l'occasion de fouilles, découvre un bien dont il sait ou doit savoir qu'il s'agit d'un bien archéologique est tenu d'en faire la déclaration dans les trois jours ouvrables auprès de l'administration ou de la commune où le bien est situé, laquelle prévient sans délai l'administration. »

Si le propriétaire ou l'occupant ne sont pas les inventeurs, l'administration doit les avertir. Elle doit également prévenir la commune où le bien est situé.

L'article dispose encore que « les biens archéologiques découverts et leurs sites doivent, jusqu'au quinzième jour ouvrable de la déclaration, être maintenus en l'état, préservés des dégâts et destructions et rendus accessibles par le propriétaire, l'occupant et l'inventeur, pour examen de l'administration. (...) »⁵⁸¹ Ce délai peut être prolongé ou écourté par le Gouvernement.

Lorsqu'une découverte fortuite est faite lors de la mise en œuvre d'un permis de bâtir ou de lotir, le Gouvernement peut, après avis de la Commission royale des monuments, sites et fouilles, déclarer cette découverte d'utilité publique. Dans le cadre d'une telle déclaration, le Gouvernement peut décider (art. 245 CWATUPE) :

- de suspendre l'exécution du permis pour une période n'excédant pas 60 jours en vue de procéder à des sondages ou à des fouilles de sauvetage ;
- de retirer le permis, de faire procéder à des sondages ou à des fouilles et de déterminer les conditions nécessaires à la préservation du site et des biens découverts. L'octroi d'un permis ultérieur, modifié ou non, reste possible.

2) Droit de la Région flamande

Le droit de la Région flamande régit également les « trouvailles fortuites ».

« Celui qui, autrement qu'à l'occasion de fouilles archéologiques autorisées, découvre un bien dont il sait ou doit présumer raisonnablement qu'il s'agit d'un monument archéologique, est obligé d'en faire déclaration dans les trois jours auprès de l'Administration. L'Administration en avertit le propriétaire et l'usager, si ceux-ci ne sont pas les inventeurs, ainsi que la ou les communes intéressées » (décret du 30 juin 1993, art. 8).

C'est le sort et la destination de biens archéologiques qui sont découverts hors cadre de fouilles que le législateur essaie de contrôler.

L'alinéa 2 de l'article 8 prescrit encore que l'inventeur doit également, tout comme le propriétaire et l'usager, maintenir la découverte en état jusqu'au dixième jour de la déclaration, la préserver de dégâts et destructions et la rendre accessible pour examen par l'Institut, l'Administration ou son délégué.

Pour cette première période de dix jours, aucune indemnité n'est prévue. En revanche, si le délai est prolongé et que la situation se prolonge sans changement (dépassant trente jours), l'article 8 in fine prévoit que des dommages et intérêts peuvent être réclamés.

⁵⁸¹ Il existe aux articles 522 à 524 CWATUPE des mesures d'exécution.

Une convention peut être conclue entre la Région flamande, représentée par le Gouvernement ou son délégué, et le propriétaire du terrain et l'inventeur à propos des trouvailles fortuites (art. 34 du décret de 1993). Cette convention permettra sans porter préjudice aux droits de l'inventeur et du propriétaire du terrain tels que fixés par les articles 552 et 716 du Code civil, de régler leur destination.

3) Droit de la Région de Bruxelles-Capitale

L'article 246 § 1^{er} du CoBAT prévoit que « toute découverte de biens archéologiques doit être déclarée par son auteur dans les trois jours au propriétaire du site archéologique ainsi qu'à la Région et, en cas de découverte lors de la mise en œuvre d'un permis d'urbanisme ou de lotir, au titulaire de ce permis. »

En outre, les biens archéologiques et le lieu de leur découverte sont maintenus en l'état, préservés des dégâts et destructions et rendus accessibles afin de permettre à la Région d'examiner les découvertes et procéder à des sondages ou fouilles sur le site pendant une durée ne pouvant dépasser 21 jours à compter de la déclaration.

D. PATRIMOINE ARCHITECTURAL ET ESPACES PROTÉGÉS

1. Patrimoine architectural

a) Droit international

Le Conseil de l'Europe s'est intéressé dès les années 1950 à la protection et à la mise en valeur du patrimoine architectural.

C'est la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe (Convention de Grenade, 3 octobre 1985) du Conseil de l'Europe qui en donne la définition internationale de référence.

Elle comprend le patrimoine architectural comme les biens immeubles suivants :

- 1) les monuments : toutes réalisations particulièrement remarquables en raison de leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de ces réalisations ;
- 2) les ensembles architecturaux : groupements homogènes de constructions urbaines ou rurales remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique et suffisamment cohérents pour faire l'objet d'une délimitation topographique ;
- 3) les sites : œuvres combinées de l'homme et de la nature, partiellement construites et constituant des espaces suffisamment caractéristiques et homogènes pour faire l'objet d'une délimitation topographique, remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique. »

Auparavant, la Charte européenne du patrimoine architectural (Charte d'Amsterdam, octobre 1975) du Conseil de l'Europe, avait circonscrit la notion de la manière suivante : le patrimoine architectural européen est composé non seulement des monuments les plus importants mais aussi des ensembles qui constituent les villes anciennes et les villages de tradition dans leur environnement naturel ou construit.

Les monuments architecturaux comprennent tous les édifices et les structures. La doctrine semble établir le critère du degré suffisant de permanence. Les ponts, les enceintes, les tombes et les monuments funéraires ainsi que les statues se retrouvent parmi les structures réalisées par l'homme qui seront qualifiables de monuments.

La doctrine souligne également la nécessité de prendre en compte « les installations et les éléments décoratifs extérieurs et intérieurs associés à un monument ».

D'une part, la définition du monument prendra en compte le contexte intérieur, lorsque les installations et les éléments décoratifs font partie de la « conception architecturale originelle d'ensemble » et ne peuvent en être retranchés.

Premièrement, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a formulé une recommandation⁵⁸² relative aux mesures susceptibles de favoriser la conservation intégrée des ensembles historiques composés de biens immeubles et de biens meubles. Les annexes de la recommandation comportent des lignes directrices dont une définition des « ensembles historiques composés de biens immeubles et de biens meubles ».

⁵⁸² Recommandation n° R (98) 4 du Comité des Ministres adressée aux États membres du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 17 mars 1998, lors de la 623^e réunion des Délégués des Ministres.

Ceux-ci recouvrent « des éléments mobiliers situés à l'intérieur ou à l'extérieur d'un immeuble et rattachés à celui-ci par des liens historiques, artistiques, archéologiques, scientifiques, fonctionnels ou culturels, donnant à ces ensembles une cohérence remarquable qu'il convient de maintenir ».

Deuxièmement, une autre recommandation⁵⁸³ du Conseil de l'Europe souligne que le « patrimoine architectural » comprend les monuments, ensembles architecturaux et sites tels que définis à l'article 1^{er} de la Convention de Grenade, *ainsi que* les objets mobiliers historiquement ou esthétiquement intégrés aux biens immeubles protégés. »

D'autre part, la définition du monument prendra également en compte le contexte extérieur du monument.

Deux critères sont nécessaires, selon la doctrine, pour que la conception de monument s'étende à son environnement formé de terrains, installations et structures : ces derniers doivent avoir un « degré suffisant de permanence » et être explicitement associés à la conception formelle du monument.⁵⁸⁴

Une « zone de protection » reprendra souvent le cadre ou le « contexte traditionnel » d'un monument, tant sous forme écrite que sur un plan.

La conception du patrimoine architectural se révèle ouverte à l'inclusion des modifications ultérieures lorsqu'elles l'améliorent et contribuent à ce que l'intérêt historique, archéologique, artistique, scientifique, social ou technique soit remarquable.

Par ailleurs, des secteurs ou des zones sont aussi compris dans le patrimoine architectural.

Le critère sera alors le caractère homogène qui peut se dégager d'ensembles d'édifices séparés ou reliés. Ce lien existera soit par la place qu'ils occupent dans le paysage, soit par leur « conception formelle d'unité » (historique, archéologique, artistique, scientifique, sociale, technique ou industrielle). Il semble, selon la doctrine, qu'aucune réalisation nouvelle ne peut reproduire certaines qualités que des places, des rangées de maisons attenantes, des villages, des ensembles urbains, de complexes de bâtiments industriels, ont en relation avec leur environnement.

Tant les œuvres de l'homme ou les œuvres combinées de l'homme et de la nature qui sont partiellement construites, que les paysages et autres parcs et jardins historiques associés au patrimoine architectural se retrouvent pareillement inclus dans les sites et les zones.

Le patrimoine architectural a aussi été défini par la doctrine, à partir des définitions internationales de référence, comme les « édifices et aménagements réalisés par l'homme – monuments, ensembles urbains et ruraux, sites – de nature immobilière, présentant un intérêt historique, esthétique, social, scientifique ou technique. »⁵⁸⁵

⁵⁸³ Recommandation R (93)9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur la protection du patrimoine architectural contre les catastrophes naturelles du 23 novembre 1993.

⁵⁸⁴ CECOJI, *op. cit.*, p. 715.

⁵⁸⁵ CECOJI, *op. cit.*, p. 714.

2. Protection

a) Inscription

1) *Droit allemand (Eintragung)*

En l'absence de définition légale, la doctrine propose de lire la notion comme « l'enregistrement écrit d'une sélection de données sur tout support d'information (livres, fiches, listes, registres, supports numériques, etc.) par acte administratif, ayant un effet déclaratif ou constitutif ». ⁵⁸⁶

La législation fédérale prévoit que l'inscription de certains biens culturels meubles sur l'inventaire général des biens culturels et des archives de valeur nationale prévue par la loi relative à la protection des biens culturels allemands contre leur sortie du territoire (*Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung, KultgSchG*) leur confère une protection légale spécifique.

En matière de monuments historiques, il n'existe pas de loi fédérale de protection. Les législations des *Länder* prévoient que l'inscription des monuments historiques (immeubles et/ou biens mobiliers) sur des listes des monuments historiques (*Denkmallisten*) répondant aux critères prévus par les *Denkmalschutzgesetze, DSchG* des *Länder* a un effet qui peut être soit déclaratif, soit constitutif (conférant une protection légale).

Malgré l'absence d'unification des DSchG, deux mécanismes juridiques peuvent être dégagés. Ces deux systèmes divergent par les effets juridiques que provoque l'inscription des biens dans les listes des monuments historiques.

Le premier système consiste à ne reconnaître la protection qu'aux monuments inscrits sur la liste, de sorte que l'inscription a un effet constitutif. Il s'agit du régime constitutif ou *konstitutives System*.

L'inscription sur la liste emporte la soumission à la protection du droit des monuments historiques concernés.

Le second système consiste à protéger, dès la promulgation de la loi, tous les éléments bâtis (*bauliche Anlagen*) répondant aux critères légaux de la notion de monuments.

Il s'agit de la valeur déclarative de l'inscription (régime déclaratif des listes des monuments historiques ou *System der nachrichtlichen Denkmalverzeichnisse*). Elle est faite à titre informatif. Les règles de protection des *DSchG* s'appliquent indépendamment de l'inscription sur la liste des monuments historiques.

La législation sarroise suit le régime déclaratif.

La *DSchG* de la Sarre prévoit à son § 6 « *Denkmalliste* ».

« L'autorité du Land en charge du patrimoine effectue une liste des monuments dans laquelle les monuments historiques protégés sont répertoriés séparément à des fins d'information comme monuments historiques, monuments archéologiques, les monuments culturels mobiliers et les zones de monuments. La liste des monuments contient également une liste des zones protégées archéologiques.

⁵⁸⁶ CECOJI, *op. cit.*, p. 568.

L'inscription des monuments historiques et des monuments archéologiques immeubles et leur radiation s'effectuent après consultation du conseil du patrimoine du Land (Landesdenkmalrates) et la municipalité de l'immeuble.

L'inscription, à moins que le tout ait valeur historique, délimite en terme de conservation du monument la zone qu'il recouvre de manière spatiale et objective.

Les propriétaires doivent être entendus avant l'inscription et informés de l'inscription et la radiation. La consultation et l'information ne peuvent être omises que si leur comportement est inacceptable, surtout si la personne concernée ne peut être déterminée que par des efforts disproportionnés.

La liste des monuments et ses mises à jour sont rendues publiques concernant les monuments historiques, zones de monuments et zones protégées archéologiques dans le « journal officiel » de la Sarre.

Les mises à jour concernant les monuments doivent être faites au plus tard six mois après leur entérinement.

Les municipalités doivent tenir pour leur zone de compétence/responsabilité une liste partielle des monuments, zone de monuments et zones protégées archéologiques. »

La législation de Rhénanie-Palatinat suit le régime constitutif

En règle générale, dans les *Länder* qui connaissent une procédure d'inscription constitutive de droits, l'inscription sur la liste fait naître les obligations d'entretien, d'autorisation et d'utilisation ainsi que les avantages fiscaux.

La *DSchG* de Rhénanie-Palatinat prévoit en son article § 8 (intitulé « monuments culturels protégés, mise sous protection »)

« (1) *Les monuments culturels protégés sont :*

1. les monuments culturels immobiliers et

2. les monuments culturels mobiliers qui sont protégés par acte administratif »

L'article § 10 concerne la liste des monuments.

« (1) *Les monuments culturels protégés (§ 8 al. 1) sont inscrits dans la liste des monuments historiques, qui est un registre rédigé à des fins d'information et auquel aucun effet juridique n'est lié. Il est créé et maintenu par le bureau de la conservation du patrimoine. L'enregistrement et l'annulation ont lieu d'office ; ils peuvent aussi être demandés par le propriétaire, par la municipalité sur le territoire de laquelle le monument culturel se trouve, ainsi que par le Conseil consultatif des monuments du Land.*

L'inscription et la radiation ont lieu en consultation avec l'autorité inférieure de conservation, qui doit avoir entendu la municipalité sur le territoire de laquelle le monument culturel est situé. L'inscription est supprimée si le bien (l'objet) ne répond pas ou plus aux critères de monument culturel ou lorsque le statut de protection est annulé (retiré) ; cela ne s'applique pas lorsque la restauration du monument a été prescrite.

(2) L'autorité inférieure de conservation doit garder un extrait de la liste des monuments de sa région (pour son territoire) ; elle doit notifier les propriétaires de l'inscription et de la radiation.

(3) L'accessibilité de la liste des monuments est permise à tout le monde. La liste des monuments culturels protégés mobiliers est tenue séparément ; un accès est permis à toute personne qui signale un intérêt légitime. »

L'inscription sur les listes des monuments historiques est généralement accompagnée d'une description de la dénomination du monument et du lieu dans lequel il s'inscrit, du monument, de l'étendue de protection et des raisons principales pour l'inscription. Lorsqu'il s'agit de sites ou de jardins, la délimitation sera indiquée sur un plan.

Des règlements administratifs d'exécution des *DSchG*, des circulaires ou autres moyens similaires précisent la procédure et le contenu de l'inscription dans la plupart des *Länder*.

Les monuments historiques mobiliers suivent parfois des régimes différents de ceux des monuments historiques immeubles.

Ainsi en matière de biens mobiliers, les législations de la Sarre et de la Rhénanie-Palatinat suivent respectivement un régime déclaratif et un régime constitutif.

La procédure d'inscription de biens mobiliers suit les mêmes étapes que celle des monuments historiques immeubles malgré que les critères soient plus restrictifs en matière mobilière qu'en matière immobilière.

Les effets juridiques des décisions d'inscription se ressemblent selon qu'ils sont des biens meubles ou immeubles.

Les fonctionnaires en charge des monuments historiques mènent la procédure d'inscription tandis qu'un droit d'écoute avant l'inscription est garanti aux propriétaires privés d'un monument historique, dans les *Länder* pratiquant le régime constitutif.

Certaines lois prévoient la participation de certains organes consultatifs afin d'aider à la prise de décisions. C'est le cas des communes de Rhénanie-Palatinat;

Il est important de noter que, vu que ces organes n'ont qu'une vocation consultative, l'administration en charge des monuments historiques n'est pas liée par leur prise de position.

Cependant, ne pas consulter ces organes constitue une faute de procédure qui peut mener à l'annulation de la décision d'inscription.

Il existe également une possibilité d'inscription à l'inventaire des biens culturels et des archives de valeur nationale. La législation fédérale prévoit l'inscription des œuvres d'art et autres biens culturels, y compris les biens de bibliothèques, dont la sortie du territoire allemand signifierait une perte essentielle pour le trésor national allemand, à « l'inventaire des biens culturels de valeur nationale » (*Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes*).⁵⁸⁷ Cet inventaire est consultable sur le réseau Internet.

Une disposition analogue est prévue pour les archives, collections d'archives, successions et collections de correspondances ayant une importance pour l'histoire politique, culturelle et économique allemande. Le § 10 al. 1 phrase 1 *KultgSchG* prévoit de les inscrire à « l'inventaire des archives de valeur nationale » (*Verzeichnis national wertvoller Archive*). L'inventaire est également consultable sur l'Internet.

⁵⁸⁷ § 1 al. 1 phrase 1 *KultgSchG* (*Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung ; Kulturgutschutzgesetz ; Loi relative à la protection des biens culturels allemands contre leur sortie du territoire*)

La législation allemande prévoit également l'inscription à l'inventaire des biens culturels précieux des États parties à la convention de l'Unesco du 14 novembre 1970.⁵⁸⁸ Cet inventaire est tenu et maintenu à jour par le délégué du gouvernement fédéral à la culture et aux médias. Il comprend les biens culturels déclarés par chaque État partie, comme méritant d'être protégés en raison de leur valeur nationale et qui sont soumis à des règles précises relatives à l'exportation. La principale conséquence est qu'une autorisation administrative d'importation s'imposera pour tous les biens inscrits dans cet inventaire (*Einfuhrgenehmigung*).

Les principaux effets de l'inscription, qu'elle soit dans les listes des monuments historiques, sur l'inventaire général des biens culturels ou des archives de valeur nationale, sont que les droits revenant au propriétaire selon les dispositions de l'art. 14 GG⁵⁸⁹ sont restreints.

Concernant les monuments historiques, tout déplacement, tout changement sera soumis à une obligation d'autorisation préalable ainsi qu'à une obligation de conservation.

Concernant les biens culturels de valeur nationale, tout déplacement hors du territoire allemand sera soumis à autorisation préalable.

Dans les deux cas des exonérations fiscales compensent ces désavantages.

2) Droit français (inscription au titre des monuments historiques)

Ce sont les articles L. 621-25 et L. 622-20 du code du patrimoine qui visent l'inscription au titre des monuments historiques.

L'article L. 621-25 prévoit que « les immeubles ou parties d'immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation peuvent, à toute époque, être inscrits, par décision de l'autorité administrative, au titre des monuments historiques. » L'article ajoute que « Peut être également inscrit dans les mêmes conditions tout immeuble nu ou bâti situé dans le champ de visibilité d'un immeuble déjà classé ou inscrit au titre des monuments historiques. »

L'article L. 622-20 prévoit quant à lui que « les objets mobiliers, soit meubles proprement dits, soit immeubles par destination qui, sans justifier une demande de classement immédiat, présentent, au point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de la technique, un intérêt suffisant pour en rendre désirable la préservation, peuvent, à toute époque, être inscrits au titre des monuments historiques. Les objets mobiliers appartenant à une personne privée ne peuvent être inscrits qu'avec son consentement. »

⁵⁸⁸ § 14 al. 2 *KultGüRückG* (*Kulturgüterrückgabegesetz* ; Loi relative à l'exécution de la convention de l'Unesco du 14 novembre 1970 et à la transposition de la directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993 (*Verzeichnis wertvollen Kulturgutes der Vertragsstaaten*, cf. *Verordnung über das Verzeichnis wertvollen Kulturgutes nach dem Kulturgüterrückgabegesetz* ; *KultgVV* – Décret sur l'inventaire des biens culturels précieux selon la *KultGüRückG*).

⁵⁸⁹ Article 14 Loi fondamentale [Propriété, droit de succession et expropriation]

(1) La propriété et le droit de succession sont garantis. Leur contenu et leurs limites sont fixés par les lois.

(2) Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité.

(3) L'expropriation n'est permise qu'en vue du bien de la collectivité. Elle ne peut être opérée que par la loi ou en vertu d'une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation. L'indemnité doit être déterminée en faisant équitablement la part des intérêts de la collectivité et de ceux des parties intéressées. En cas de litige portant sur le montant de l'indemnité, les tribunaux ordinaires sont compétents.

Il est défini par la doctrine comme la mesure de protection mineure de certains biens culturels meubles ou immeubles publics ou privés qui, sans justifier un classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation.

L'inscription sur l'inventaire supplémentaire des monuments historiques a été introduite dès 1927 pour les immeubles⁵⁹⁰ et dès 1970 pour les objets mobiliers⁵⁹¹. Elle a ensuite changé de dénomination et est devenue l'inscription au titre des monuments historiques par l'ordonnance n° 2005-1129 du 8 septembre 2005.

La référence à l'inventaire a donc été abandonnée et permet de distinguer clairement ce mode de protection de l'inventaire général du patrimoine (outil de connaissance du patrimoine).

Deux approches de ce mode de protection sont possibles. L'expression « qui sans justifier une demande de classement immédiat » qui est utilisée, peut laisser croire que l'inscription est destinée à des biens qui ont vocation au classement ultérieurement. L'inscription ne serait alors qu'une solution transitoire.

Tandis que les dispositions relatives au classement imposent un « intérêt public » à la conservation du bien, les dispositions relatives à l'inscription à l'inventaire parlent d'« intérêt suffisant ». Cela pourrait signifier que les biens inscrits seraient de moindre intérêt. L'inscription représenterait alors une sorte de sous-protection.

Malgré certaines variations dans le temps, l'inscription est actuellement conçue comme un dispositif autonome, plutôt que comme un mode de protection qui serait moins contraignant que le classement et qui ne serait parfois qu'une étape vers celui-ci.

Les principales différences entre le classement et l'inscription résident dans le fait que l'accord du propriétaire n'est pas nécessaire pour l'inscription des immeubles, que la procédure d'inscription est déconcentrée, enfin que le propriétaire est libre du choix de la maîtrise d'œuvre pour les travaux et que l'État ne peut lui imposer des travaux d'office.

De façon générale et selon la doctrine, l'inscription est considérée comme une protection « de droit commun », le classement étant réservé aux « pièce maîtresses » du patrimoine.

Sur le plan jurisprudentiel apparaissent de multiples appréciations de l'intérêt justifiant l'inscription à l'inventaire. Elles ont globalement trait à l'influence que pourraient avoir sur l'intérêt du bien à protéger, d'éventuels travaux, modifications, déjà opérés ou à venir.

Il convient de se référer pour les sites au Code de l'environnement (art. L. 341-1 à 341-22) plus spécifiquement à l'article L. 341-1 de la section consacrée à l'inventaire et au classement :

« Il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général. (...) »

L'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux

⁵⁹⁰ Loi du 23 juillet 1927.

⁵⁹¹ Loi n° 70-1219 du 23 décembre 1970.

d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention. »

3) Belgique

i. Région wallonne

L'inscription d'un bien immobilier sur la liste de sauvegarde représente la première possibilité de protection malgré qu'elle soit temporaire

L'article 193 § 1^{er} du CWATUPE prévoit que « Le Gouvernement peut inscrire sur une liste de sauvegarde les biens immobiliers [monument, site, ensemble ou site archéologique] définis à l'article 185, alinéa 2, et ce :

- 1° soit d'initiative ;
- 2° soit sur proposition de la commission ;
- 3° soit à la demande du collège communal de la commune où le bien est situé ;
- 4° soit à la demande de trois cents personnes inscrites au registre de la population de la commune où le bien est situé, s'il s'agit d'une commune comptant moins de cinq mille habitants, de six cents personnes pour une commune comptant de cinq mille à trente mille habitants, ou de mille personnes pour une commune comptant plus de trente mille habitants ;
- 5° soit à la demande du propriétaire ».

L'avis de la Commission royale monuments, sites et fouilles – organe consultatif – est requis avant que le Gouvernement puisse procéder à cette inscription, sauf cas d'urgence dûment motivé. Cependant, le CWATUPE ne prévoit aucun délai pour la remise de cet avis. La doctrine a remarqué qu'il s'agit de l'unique formalité qui précède éventuellement l'arrêté d'inscription sur la liste de sauvegarde, ce qui n'offre que peu de garanties aux propriétaires, voire aux communes, les premiers devant faire face à certains effets juridiques de taille, même s'ils sont temporaires.

La période pour laquelle les biens immobiliers sont inscrits sur la liste de sauvegarde est de douze mois sans renouvellement. Elle prend cours à la date de l'inscription (art. 193 § 2 CWATUPE).

Selon l'article 195, l'arrêté inscrivant un bien immobilier sur la liste de sauvegarde est publié par mention au Moniteur belge.

En outre, il est notifié :

- 1° à la députation permanente de la province où le bien est situé ;
- 2° au collège communal de la commune où le bien est situé ;
- 3° à la commission ;
- 4° au propriétaire⁵⁹² ;
- 5° aux ministres concernés.⁵⁹³

⁵⁹² L'art. 187 4° CWATUPE entend par propriétaire : « les personnes physiques ou morales de droit privé ou de droit public, titulaires d'un droit de propriété, d'usufruit, d'emphytéose, de superficie, d'habitation ou d'usage sur un bien relevant du patrimoine immobilier ».

⁵⁹³ L'expression « ministres concernés » a volontairement été laissée large afin de ne pas limiter la notification à quelques ministres dont celui de la Justice (édifices du culte) et de l'Agriculture (sites) vu la diversification des matières administratives.

Cet arrêté est obligatoire à l'égard des personnes et institutions auxquelles il est notifié dès cette notification ou à partir de sa publication au Moniteur belge si celle-ci est antérieure (art. 195 *in fine* CWATUPE).

La mesure était destinée à remplir le rôle de procédure d'urgence qui aurait facilité la protection immédiate d'un bien menacé de destruction ou de défiguration.

Cependant la protection constituée n'est que provisoire dans la mesure où ses effets juridiques sont limités dans le temps. Cette période doit permettre aux autorités publiques de procéder à l'examen approfondi du dossier afin, si cela est nécessaire, d'entreprendre une procédure de classement.

Le but du mécanisme de « liste de sauvegarde » présent en Wallonie est donc à distinguer de celui de la Région de Bruxelles-Capitale, lequel opte pour une protection définitive.

ii. Région de Bruxelles-Capitale

L'inscription d'un bien sur une liste de sauvegarde est une des possibilités de protection légale du patrimoine immobilier en Région de Bruxelles-Capitale. À la différence de la Région wallonne – procédure d'urgence, protection à court terme –, le mécanisme consiste, en Région de Bruxelles-Capitale, en une protection définitive, « qui en principe n'a aucun lien avec le classement proprement dit ».

Les effets juridiques de l'inscription sur la liste de sauvegarde sont plus rigoureux que ceux qui s'attachent à l'inscription d'un bien immobilier sur l'inventaire.

Malgré le fait que cette protection n'impose pas de servitudes absolues⁵⁹⁴, elle peut être clairement rapprochée du classement. Cependant, les biens inscrits sur la liste de sauvegarde ne peuvent bénéficier de subsides à la différence de ceux classés.

▪ Initiative

Aux termes de l'article 210 § 1^{er} du CoBAT, c'est le Gouvernement qui dresse la liste de sauvegarde des biens relevant du patrimoine immobilier.

L'initiative d'entamer la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde revient soit au Gouvernement lui-même, soit à la Commission royale des monuments et des sites qui la propose.

Le Gouvernement a la faculté d'entamer ladite procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde de tout bien relevant du patrimoine immobilier lorsque cette demande est formulée par :

- 1° le collège des bourgmestre et échevins de la commune où le bien est situé ;
- 2° une association sans but lucratif qui a recueilli les signatures de cent cinquante personnes âgées de dix-huit ans au moins et domiciliées dans la Région.
- 3° le propriétaire.⁵⁹⁵

⁵⁹⁴ Il existe la possibilité de faire radier un bien de la liste de sauvegarde.

⁵⁹⁵ L'art. 210 § 7 dispose que « Lorsque la demande d'inscription sur la liste de sauvegarde est formulée par le propriétaire ou, en cas de copropriété ou de démembrement du droit de propriété, à la demande unanime des propriétaires, le Gouvernement peut, en lieu et place de la décision d'entamer la procédure d'inscription visée au § 3, adopter directement l'arrêté d'inscription sur la liste de sauvegarde comme prévu aux articles 211 à 213 après avoir recueilli l'avis du collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée et de la Commission royale des monuments et des sites. (...) »

L'association auquel l'article fait référence doit avoir pour objet social la sauvegarde du patrimoine, et ses statuts doivent être publiés au Moniteur belge depuis au moins trois ans.

Plusieurs points doivent être soulevés. Il ne semble pas exigé que la sauvegarde du patrimoine soit le seul objet de l'association. La preuve se fera le plus souvent par la production des statuts, vu que la loi ne l'organise pas. Par ailleurs, la condition d'une période de 3 ans depuis la publication des statuts vise à éviter que, au cas où la conservation d'un monument spécifique devient urgente, certains « groupes d'action » se transforment en associations sans but lucratif afin de pouvoir demander une inscription à une liste de sauvegarde ou un classement.

Lorsque la demande d'inscription provient du collège des bourgmestre et échevins, d'une association ou du propriétaire, le § 2 de l'article 210 prévoit que le Gouvernement a la faculté, « s'il l'estime utile », de demander l'avis de la Commission royale des monuments et des sites

La Commission royale des monuments et des sites donne son avis dans les 90 jours de la demande dont elle est saisie. Passé ce délai, la procédure est poursuivie sans qu'aucune conséquence juridique soit liée au silence de la Commission (art. 210 § 2 *in fine* CoBAT).

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a arrêté la forme et le contenu des demandes visées à l'alinéa 1^{er} dans un arrêté du 9 novembre 1993⁵⁹⁶, réglant ainsi plusieurs modalités pratiques de la demande d'inscription sur la liste de sauvegarde ou de classement.

▪ *Notifications diverses.*

Aux termes de l'article 210 § 3 du CoBAT, le Gouvernement doit communiquer sa décision d'entamer la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde au fonctionnaire-délégué.

Il doit également la notifier « par lettre recommandée à la poste » :

- 1° à la Commission royale des monuments et des sites ;
- 2° à la commune où le bien est situé ;
- 3° au propriétaire ;
- 4° à l'association sans but lucratif (§ 2, 2°) ;
- 5° à toute autre personne que le Gouvernement juge opportun d'informer.

Cette notification doit au minimum comporter :

- 1° la description sommaire du bien ainsi que sa dénomination éventuelle ;
- 2° la référence cadastrale du bien ;
- 3° l'intérêt qu'il présente selon les critères définis à l'article 206, 1° (historique, artistique, social, etc. ... raison de l'inscription sur la liste de sauvegarde).

Outre ces notifications, l'arrêté du Gouvernement qui entame la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde est publié par mention au Moniteur belge.

Le § 4 de l'article prévoit que dans les quinze jours de la notification de la décision d'entamer la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde, le propriétaire est tenu d'en informer le locataire, l'occupant ainsi que toute personne qu'ils auraient chargée ou

⁵⁹⁶ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 novembre 1993 relatif aux demandes d'inscription d'un bien relevant du patrimoine immobilier sur la liste de sauvegarde et aux demandes de classement visées à l'article 18, § 2, de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier, M.B. du 27 novembre 1993, n° 1993031396, p. 25510.

autorisée à effectuer des travaux dans le bien relevant du patrimoine immobilier. Cette obligation est imposée « sous peine d'être tenu pour responsable de la remise en état des lieux ordonnée par le tribunal (...) ». L'acte de notification de la décision doit faire mention de cette obligation.

▪ **Objections**

Seul le propriétaire peut communiquer ses objections lors de la notification de l'inscription projetée, dans les quarante-cinq jours de la notification de la décision d'entamer la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde. Passé ce délai, la procédure est poursuivie. Ses observations doivent être transmises au Gouvernement, par lettre recommandée.

▪ **Visite du bien**

Le § 5/1 dispose que « le propriétaire du bien concerné par la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde est tenu de laisser visiter ce bien par un ou plusieurs représentants de l'Administration ».

Le bien concerné par la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde pourra être visité par les « représentants de l'Administration, munis des pièces justificatives de leur fonction (...), entre 8 heures et 20 heures (...) moyennant le consentement écrit et préalable du propriétaire de celui-ci ou de son occupant ». Lorsqu'un de ces derniers refuse, les représentants de l'Administration ne peuvent réaliser la visite que moyennant l'autorisation préalable du juge de paix compétent en fonction de la situation du bien concerné.

▪ **Inscription définitive**

Dans les deux ans de la publication au Moniteur belge de la décision d'entamer la procédure, le Gouvernement doit prendre l'arrêté d'inscription sur la liste de sauvegarde du bien relevant du patrimoine immobilier. Si ce délai est dépassé, la procédure est caduque (§ 6).

L'article 211 § 1^{er} indique que l'arrêté ministériel portant inscription sur la liste de sauvegarde doit être motivé et, le cas échéant, répondre aux observations du propriétaire. Il doit contenir les mentions déjà prescrites pour la proposition d'inscription.

Il doit également préciser les conditions particulières de conservation éventuelles : « Ces conditions peuvent comporter des restrictions au droit de propriété, en ce compris l'interdiction totale ou partielle de construire, d'apporter des transformations ou de démolir » (art. 211 § 2 *in fine*).

Un plan de délimitation est annexé pour les ensembles, les sites et les sites archéologiques (art. 211 §1^{er} *in fine*).

La durée de 2 ans pose la question d'éventuels désavantages pour les propriétaires et autres personnes intéressées étant donné que l'inscription engendre l'application d'effets juridiques liés à l'inscription définitive. Il semble que la durée du traitement administratif a été prise en compte, en essayant d'inscrire dans un équilibre la protection et la sécurité juridique.

Les notifications et publications d'un arrêté portant inscription définitive sur la liste de sauvegarde s'effectuent de la même manière que les notifications et publications d'une proposition d'inscription (art. 212 §1^{er} et § 2 CoBAT ; art. 213 CoBAT). L'arrêté est obligatoire dès le jour de sa publication, par mention, au Moniteur belge mais il est obligatoire à l'égard des autorités et des personnes auxquelles sa notification est faite si celle-ci précède la publication au moniteur.

Il faut ajouter à cela la transcription de l'inscription au bureau de la conservation des hypothèques.

▪ *Effets*

L'inscription d'un bien relevant du patrimoine immobilier sur la liste de sauvegarde engendre quelques effets juridiques principaux.

Les effets touchent aussi bien les propriétaires et les autres ayants droit réels que les notaires et autres fonctionnaires instrumentants et les administrations locales.

Il convient de souligner que l'article 219 CoBAT prévoit que « tous les effets de l'inscription sur la liste de sauvegarde s'appliquent aux biens relevant du patrimoine immobilier qui font l'objet d'une procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde, pendant la durée de cette procédure et à partir de la publication au Moniteur belge de la décision du Gouvernement d'entamer cette procédure ou à partir de la notification de cette décision si elle est antérieure, jusqu'à l'issue de cette procédure. »

Le premier paragraphe de l'article 217 prévoit que les effets de l'inscription sur la liste de sauvegarde « suivent les biens relevant du patrimoine immobilier, en quelques mains qu'ils passent ».

Aux termes de l'article 216 CoBAT, le bien relevant du patrimoine immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde est automatiquement repris à l'inventaire du patrimoine immobilier.

Les effets concernant le propriétaire consistent en l'obligation de maintenir le bien inscrit en bon état et de respecter les conditions particulières de conservation qui auraient été prescrites (art. 214 CoBAT). Les propriétaires doivent disposer d'un permis d'urbanisme lorsqu'ils veulent effectuer des travaux, au sens large du terme, à leur bien s'il est inscrit.

La doctrine a pu conclure que les effets juridiques liés à l'inscription sur une liste de sauvegarde sont de nature à assurer une grande protection au bien inscrit, en ce qu'elle comporte non seulement l'obligation d'entretien mais également un contrôle urbanistique renforcé.

Il semble que les propriétaires doivent accepter les conséquences liées à une telle inscription sans aucune compensation de la part des autorités publiques (ni subventions, ni interventions fiscales fédérales). La doctrine fait toutefois ressortir que les propriétaires privés peuvent « s'opposer à une inscription "indéfinie" de leur bien sur une liste de sauvegarde en demandant le classement de ce dernier ».⁵⁹⁷

Certaines obligations incombent aux notaires lors de la cession d'un bien relevant du patrimoine immobilier.

⁵⁹⁷ Anne Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 156.

Le § 2 de l'article 217 prévoit d'une part qu' « en cas de transfert d'un bien relevant du patrimoine immobilier, l'officier instrumentant est tenu de recueillir auprès des administrations communales les informations relatives à l'inscription éventuelle de ce bien sur la liste de sauvegarde. » L'acte constatant le transfert doit faire mention de cette inscription.

D'autre part, l'officier instrumentant – et toute personne qui, pour son compte ou à titre d'intermédiaire, met en vente – doit, dans toute publicité faite à l'occasion d'une vente d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde, faire mention de l'inscription de ce bien sur la liste de sauvegarde. Tout acheteur potentiel sera à même de savoir s'il existe des obligations attachées au bien protégé avant la passation de l'acte.

L'inscription provisoire ou définitive d'un bien sur la liste de sauvegarde entraîne des interdictions dans le chef des bourgmestres. Ainsi, l'article 215 prévoit que « Par dérogation aux articles 133 et 135 de la nouvelle loi communale et l'article 67 de l'arrêté royal du 10 décembre 1970 portant le Code du logement, le bourgmestre ne peut ordonner la démolition partielle ou totale d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde sans notifier sa décision au Gouvernement. »

Il faudra que la décision du bourgmestre soit approuvée par le Gouvernement. Toutefois, cette « soumission » est fortement nuancée par l'alinéa final du même article qui dispose que « cette décision du bourgmestre devient exécutoire de plein droit s'il n'est pas intervenu de décision contraire notifiée dans le délai de quarante jours suivant la réception de la lettre de notification du bourgmestre. »

Les administrations communales ont une obligation d'information générale dans le cadre de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Certaines obligations s'imposent aux diverses autorités chargées de l'octroi des permis d'urbanisme (permis unique pour les actes, travaux et changements de destination à effectuer aux biens (provisoirement ou définitivement) classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde.

iii. Région flamande

Aux termes de l'article 5 § 1^{er} du Décret modifié du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et sites urbains et ruraux (DPMS), le Gouvernement flamand « fixe les projets de liste des monuments et de sites urbains et ruraux susceptibles d'être protégés ». Ces projets sont établis sur base de l'inventaire et par commune ou par secteur de communes.

Malgré que l'initiative d'entamer une procédure de protection soit de la seule compétence du ministre, la doctrine remarque que chaque individu, association, commune, etc. peut demander qu'un bien immeuble ou un ensemble soit inclus dans un projet de liste.

Les projets de liste mentionnent les servitudes éventuelles qui sont imposées en vue de la protection (art. 5, § 1 DPMS). Ce mécanisme a pour but que les propriétaires et les autres personnes concernées puissent faire part de leurs remarques lors de l'enquête publique en connaissance de cause.

Le §2 de l'article 5 détaille les publications, notifications et avis qui doivent être rendus. Il s'agit pour le Gouvernement de :

- présenter pour avis les projets de liste par lettre recommandée ou contre récépissé au Département de l'Aménagement du Territoire, de la Politique du Logement et du Patrimoine immobilier
- aux provinces et communes en question ;

Ces avis sont émis dans les soixante jours de la date du dépôt à la poste. Dans le cas contraire, les avis sont « réputés être favorables ».

Les projets sont déposés auprès des administrations communales concernées en vue d'ouvrir une enquête publique⁵⁹⁸ et d'établir un procès-verbal reprenant les remarques et objections. En cas de sites urbains et ruraux susceptibles d'être protégés, un avis relatif à l'enquête publique sera affiché tel qu'indiqué sur le plan annexé au projet de liste (art. 5, § 2, 2° DPMS).

Les propriétaires, usufruitiers, emphytéotes et superficiaires doivent se le voir notifier par lettre recommandée. Ceux-ci sont identifiés par les renseignements connus à l'Administration de la T.V.A., de l'Enregistrement et des Domaines à la date du projet de liste. Ils peuvent introduire leurs remarques et objections auprès (l'agence) dans un délai de trente jours à partir de la date du dépôt de la notification à la poste. Pendant ce délai, le dossier peut être consulté à l'agence c'est-à-dire l'entité chargée par le Gouvernement flamand des tâches d'exécution de la politique en matière de patrimoine immobilier (« agence »).

Les remarques et objections peuvent viser le principe même de la protection ou les servitudes et obligations d'entretien qui sont envisagées dans le projet de liste.

Si les servitudes ne sont pas mentionnées dans le projet de liste, elles ne pourront pas être imposées lors d'une protection définitive, le contraire aboutirait à vider de son sens l'enquête publique.

Finalement, les projets de listes sont publiés par extrait au Moniteur belge.

Il existe également une obligation de communication du projet de liste aux locataires ou occupants (art. 5, § 3).

Une autre obligation pèse sur les fonctionnaires instrumentants (notaires) ; elle consiste en la mention dans l'acte de cession d'un droit réel sur un monument repris dans un projet de liste ou sur un bien immobilier situé dans un site urbain ou rural, de la situation de ce bien. Il doit être connu que ce dernier est repris dans un projet de liste. Ce transfert doit également être communiqué à l'agence (art. 5, § 6).

Tous les effets de la protection sont provisoirement d'application aux biens immobiliers mentionnés dans l'arrêté pour un délai de 12 mois, à partir de la notification du projet de liste (art. 5, § 7). Le délai de douze mois est un délai maximum qui court à partir de la date du dépôt à la poste du projet de liste en question. Il peut être prolongé une fois pour une période de 6 mois. Tous les effets de la protection s'appliquent également

⁵⁹⁸ L'article 5, §2, 2° continue comme suit : « L'enquête publique est ouverte au plus tard quinze jours à partir de la date du dépôt, et durera trente jours. Pendant l'enquête publique, le projet de liste et le dossier contenant une description du contenu et une évaluation peuvent être consultés à la (aux) commune(s) concernée(s). Passé ce délai, l'enquête publique est clôturée par la (les) commune(s). Dans les quinze jours après la fin de l'enquête, elle(s) envoie(nt) leur procès-verbal à l'agence [entité chargée par le Gouvernement flamand des tâches d'exécution de la politique en matière de patrimoine immobilier]. »

« À défaut d'une enquête publique ouverte dans les délais prescrits, le gouverneur de la province concernée peut organiser cette enquête publique. Dans ce cas, l'enquête publique prend cours au plus tard quinze jours à partir de la date du dépôt à la poste de l'avis concerné, et durera trente jours. » Selon la doctrine, cette possibilité n'a jamais été mise en pratique.

provisoirement aux propriétaires, usufruitiers, emphytéotes et superficiaires dans le même délai. L'article 5 § 7 souligne que « les effets juridiques s'appliquent à toute autre personne physique ou morale à partir de la publication au Moniteur belge jusqu'à la date de l'échéance du délai précité ».

Les effets juridiques ne rentrent pas en vigueur en même temps pour toutes les personnes concernées, malgré que la date d'échéance soit identique pour tous.

Une possibilité que le Gouvernement flamand raye des monuments et des sites urbains et ruraux des projets de liste existe après avis de la Commission royale (art. 5, § 8).

L'article 6 du DPMS prévoit en outre pour les fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand un droit d'accès aux monuments, sites urbains et ruraux figurant sur un projet de liste « en vue de l'enquête des valeurs de protection », cependant « à l'exception des habitations et des locaux professionnels et industriels ».

Il en va de même pour les membres de la Commission royale « en vue de l'enquête des valeurs de protection ».

4) Pays Baltes

i. Estonie

Le § 11 au sein du chapitre 3 « classement » [*designation*] de la loi modifiée du 27 février 2002 sur la protection du patrimoine prévoit une protection temporaire. En effet, le conseil national du patrimoine place les biens (choses) de valeur culturelle sous protection temporaire afin de déterminer la nécessité de désigner les biens comme monuments (§ 11, al. 1^{er}).

La procédure de protection temporaire sera établie lors du placement d'une chose sous protection temporaire (§11, al. 2).

Les conditions concernant les monuments et les restrictions sur la propriété de monuments prévues par cette loi s'appliquent aux biens placés sous protection temporaire. Le propriétaire ou possesseur d'un bien qui est placé sous protection temporaire a les droits et obligations d'un propriétaire ou possesseur d'un monument (§ 11, al. 3).

Un bien peut être placé sous protection temporaire pour une durée allant jusqu'à six mois, sauf en cas de suspension de construction ou d'autres travaux (§ 42, al. 1^{er}).

Les biens de valeur culturelle seront placés sous protection temporaire et la protection de ceux-ci cessera d'exister conformément à la procédure établie par un Règlement du gouvernement de la République estonienne.

ii. Lettonie

Il ne semble pas exister en Lettonie de mesure s'apparentant à un degré de protection comme l'inscription sur l'inventaire supplémentaire. Aucun régime temporaire de protection n'apparaît non plus.

iii. Lituanie

L'article 9 de la loi modifiée du 22 décembre 1994 sur la protection du patrimoine culturel immobilier prévoit la protection initiale du patrimoine culturel immobilier.

La protection initiale est par ailleurs définie à l'article 2.26 de la même loi. Il s'agit des conditions fixées par la loi précitée pour la protection d'une part d'objets du patrimoine culturel inscrits dans le Registre des biens culturels, mais qui n'ont pas été déclarés

protégés, et, d'autre part, des biens culturels immobiliers découverts pendant la réalisation de constructions ou d'autres opérations.

Le gestionnaire⁵⁹⁹ d'un objet du patrimoine culturel enregistré au Registre des biens culturels sur lequel aucune décision n'a été prise afin de le déclarer "protégé" ou non, qui souhaite effectuer les opérations de maintenance⁶⁰⁰ qui peuvent affecter les propriétés de grande valeur de l'objet du patrimoine culturel, doit soumettre les propositions de conception à la subdivision municipale en charge de la protection du patrimoine ou énumérer par écrit les opérations à effectuer.

La subdivision municipale chargée de la protection du patrimoine notifie cela sans délai au département de la protection du patrimoine culturel (sous le ministère de la Culture) (art. 9.1).

Là où il est établi que les opérations à effectuer endommageraient les propriétés de grande valeur, la déclaration de protection d'un objet du patrimoine culturel doit être engagée dans les 15 jours. Une décision sur l'engagement de la déclaration de protection par l'État de l'objet du patrimoine culturel sera prise par le département, et – s'il s'agit d'une protection municipale, par la subdivision municipale en charge de la protection du patrimoine (art. 9.2).

Là où, au cours d'une construction ou d'une autre opération, des découvertes archéologiques ou des propriétés (caractéristiques) de grande valeur d'un objet immobilier sont découvertes, les gestionnaires ou les personnes effectuant les opérations doivent en notifier la subdivision municipale de protection du patrimoine, et cette dernière en informera le département. Ce dernier peut suspendre les opérations pour 15 jours. Pendant ce délai, il doit vérifier, de concert avec les subdivisions municipales de protection du patrimoine, la propriété culturelle, la déclaration de protection de l'objet ou la communication de la découverte d'une caractéristique de grande valeur et la révision des conditions de protection (art. 9.3).

Le département peut aussi suspendre les opérations pour 15 jours, quand il apparaît que les conditions (ci-dessus explicitées) n'ont pas été respectées (art. 9.4).

Une institution qui a pris une décision sur l'initiation de la déclaration de protection d'un objet du patrimoine culturel ou l'identification d'une propriété (caractéristique) de grande valeur, nouvellement découverte, d'un objet déjà protégé et l'amendement des conditions de protection peut limiter 6 mois ou interdire les opérations qui pourraient endommager les caractéristiques de grande valeur de l'objet lui-même, dans son secteur ou sa zone de protection.

Là où le secteur et la zone de protection n'ont pas été établis, les opérations peuvent être limitées ou interdites dans une distance de 250 mètres de l'objet.

Là où les recherches nécessaires ne sont pas menées à cause de conditions climatiques défavorables, le délai peut être étendu. Le délai d'interdiction d'effectuer des opérations ne peut excéder 8 mois au total. Dans ce délai et conformément à la procédure établie par la loi, les recherches nécessaires doivent être menées, une documentation de conception des limites du secteur et de la zone de protection doit être préparée et

⁵⁹⁹ Le gestionnaire doit être entendu comme le propriétaire ou autre titulaire des droits de gestion d'un objet du patrimoine culturel et autres objets immobiliers situés dans le secteur (territoire) ou au niveau du site d'un objet unique ou d'un objet complexe (art. 2.39 de la loi modifiée sur la protection du patrimoine immobilier).

⁶⁰⁰ L'article 2.34 de la loi entend par maintenance « les opérations effectuées afin de protéger le patrimoine culturel : recherche (appliquée), réparation, suppression de la menace d'accident, conservation, adaptation, restauration, récréation, la planification et la conception de ces opérations ».

agrée, le cas échéant, la structure (bâtiment) doit être conservée et les autres actions de procédure visant à déclarer la protection d'un objet du patrimoine culturel doivent être réalisées (art. 9.5).

La protection initiale devient nulle dès la prise de décision concernant la déclaration de protection d'un objet du patrimoine culturel, dès le refus de cette déclaration ou dès qu'expire le délai prévu (art. 9.6).

b) Classement

1) Droit allemand

Le pendant allemand de la notion de « classement » rencontrée notamment en France n'existe pas puisque, en matière de protection des monuments historiques, l'Allemagne ne connaît pas le système français des deux niveaux de protection. Dès qu'un monument historique est reconnu comme tel, il fait l'objet d'une protection. Il convient de renvoyer au point développé ci-dessus sur l'inscription.

Tous les *Länder* qui possèdent la compétence de légiférer en matière de protection des monuments historiques prévoient en la matière une procédure d'inscription dans des inventaires ou des listes de monuments historiques. Il s'agit pour certains d'un système d'inscription constitutive de protection⁶⁰¹, et pour d'autres d'un système où seule une valeur déclarative est reconnue à l'inscription⁶⁰².

Dans le premier cas, le terme « *Classement* » est parfois utilisé « dans le sens où les biens qualifiés de monuments historiques selon la *Denkmalschutzgesetz* sont inscrits par acte d'autorité (acte administratif individuel ; *Verwaltungsakt*) »⁶⁰³ conformément à l'article § 35 al. 1^{er} de la loi relative à la procédure devant les tribunaux administratifs) sur la liste des monuments historiques (*Verwaltungsverfahrensgesetz*).⁶⁰⁴

En matière mobilière cependant, plus spécialement en ce qui concerne la protection des biens culturels meubles dits de valeur nationale, la protection est garantie par la législation fédérale et se traduit par une procédure unique d'inscription constitutive de protection.

2) Droit français

En l'absence de définition légale, le classement est entendu comme la « décision administrative réalisant l'incorporation au domaine public d'un bien appartenant à une personne publique, généralement suivie d'une affectation matérielle à l'usage du public ou à un service public ». Spécialement, il s'agit de la « mesure de protection de certains biens culturels meubles appartenant à des propriétaires privés ou publics, dont la

⁶⁰¹ Un acte constitutif étant un acte juridique créant des droits nouveaux ou modifiant une situation antérieure, en droit civil (Raymond GUILLIEN, Jean VINCENT (dir.), *Lexique des termes juridiques*, 13^e édition, Paris, Dalloz, 2001).

⁶⁰² Un acte déclaratif étant celui qui constate une situation juridique préexistante, en droit civil (Raymond GUILLIEN, Jean VINCENT (dir.), *op. cit.*).

⁶⁰³ CECOJI, *op. cit.*, p. 300.

⁶⁰⁴ E.-R. Hönes, in D. J. Martin, M. Krautzberger, en coopération avec la Deutsche Stiftung Denkmalschutz (éd.), *Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege – einschließlich Archäologie – Recht – fachliche Grundsätze – Verfahren – Finanzierung*, C. H. Beck, 2006, p. 152, cité dans CECOJI, *Ibid.*

conservation présente un intérêt public (archives historiques, monuments historiques, sites) »⁶⁰⁵.

Le terme classement connaît différentes acceptions. Il peut s'agir de l'entrée d'un bien dans le domaine public de l'État ou d'une autre personne publique, la sortie de ce bien du domaine public étant opérée par déclassement.

Mais le classement ne vise que l'affectation formelle qui signe l'entrée dans le domaine public accompagnée d'une affectation matérielle du bien, tandis que dans d'autres cas, l'une ou l'autre des affectations suffira à l'incorporation.

Dans le secteur patrimonial, le classement existe donc aussi bien pour les monuments historiques (Livre VI du code du patrimoine), que pour les sites (code de l'environnement, art. L. 341-1 à 341-22).

La réglementation relative aux sites reprend la distinction opérée par la loi de 1913 sur les monuments historiques entre classement et inscription, le premier étant la protection la plus contraignante.

À l'origine, le classement est un mode de catégorisation des biens en fonction de leur intérêt pour le patrimoine national, afin d'allouer un financement pour leur sauvegarde, et au sein même des biens classés, établir des priorités en fonction du rang de classement. Il n'est donc pas une protection légale.

C'est la première législation relative aux monuments historiques (loi du 30 mars 1887), qui fait passer le mécanisme d'un mode de classement administratif à un dispositif légal de protection.

Le terme évolue jusqu'à devenir synonyme de bien protégé au titre des monuments historiques.

La législation adoptée le 31 décembre 1913 réserve le classement au titre des monuments historiques aux biens dont la conservation présente un intérêt public.

La référence à l'intérêt public lié au classement a permis d'élargir le champ de protection, notamment à partir des années 1970, période à laquelle on s'intéresse à de nouvelles formes de patrimoine.

Si une période d'inflation de classement a bien eu lieu, une phase de stabilisation a été engagée par l'administration culturelle.

L'inscription au titre des monuments historiques, en tant que second niveau de protection qui engendre de moindres contraintes dans le chef du propriétaire, vient rappeler que tous les monuments protégés ne le sont pas par classement.

Le classement au titre des monuments historiques reste le mode de protection par excellence. Il correspond au plus haut niveau de contraintes pour le propriétaire du bien concerné. Ainsi, il faut que le propriétaire sollicite une autorisation auprès de l'administration compétente afin de pouvoir modifier, aménager, construire, restaurer son bien classé.

Il convient également de souligner la particularité du régime juridique des biens classés. Il consistera en l'imprescriptibilité, l'inaliénabilité de certains éléments (biens mobiliers propriété de l'État) et l'interdiction d'exporter frappant certains éléments mobiliers.

⁶⁰⁵ CECOJI, *op. cit.*, p. 300.

D'une part, le classement exprime la « reconnaissance de la valeur patrimoniale d'un bien ». D'autre part, il engendre des obligations pour le propriétaire du bien classé et pour l'État.

La *summa divisio* "immeuble-meuble" se traduit par deux régimes de classement distincts : d'une part, celui des immeubles par nature, d'autre part celui des objets mobiliers y inclus les meubles par nature et les immeubles par destination. Ces régimes se retrouvent respectivement aux articles L621-1 et L621-3 et à l'article L622-1 tous trois au sein du livre VI du Code du patrimoine. Il s'agira par exemple de protéger d'une part des cathédrales, châteaux, monuments symboles, anciens bâtiments industriels et d'autre part des tableaux, livres, photos, bateaux et autres moyens de transport.

La distinction de traitement s'explique par l'exposition à des risques différents. La différence de nature se traduira par une protection adaptée.

En règle générale, il s'agira davantage d'une part de prévoir la conservation matérielle des immeubles et, d'autre part, de prévenir par des dispositions spécifiques le risque de dispersion et de soustraction des biens mobiliers⁶⁰⁶.

L'article L621-1 dispose que « les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie par les soins de l'autorité administrative.

Sont notamment compris parmi les immeubles susceptibles d'être classés au titre des monuments historiques :

- a) Les monuments mégalithiques, les terrains qui renferment des stations ou gisements préhistoriques ;
- b) Les immeubles dont le classement est nécessaire pour isoler, dégager, assainir ou mettre en valeur un immeuble classé au titre des monuments historiques. »

L'article L621-3 « reprend » en quelque sorte les protections antérieures. Il prévoit que, en premier lieu, les immeubles figurant sur la liste publiée au Journal officiel du 18 avril 1914 (a) et, en second lieu, les immeubles ayant fait l'objet d'arrêtés ou de décrets de classement, conformément aux dispositions de la loi du 30 mars 1887 (b) sont également classés et soumis aux dispositions du titre « Monuments historiques ».

En ce qui concerne les éléments mobiliers, l'article L622-1 du Code du patrimoine dispose que « les objets mobiliers, soit meubles proprement dits, soit immeubles par destination, dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de la technique, un intérêt public peuvent être classés au titre des monuments historiques par décision de l'autorité administrative. »

En outre, l'article indique que les effets du classement s'appliquent lorsqu'un bien immeuble est « mobilisé ». Ces effets s'appliquent effectivement « aux biens devenus meubles par suite de leur détachement d'immeubles classés (...), ainsi qu'aux immeubles par destination classés qui sont redevenus meubles ».

Le Code du patrimoine rassemble des dispositions concernant les immeubles et objets mobiliers que ceux-ci soient en mains privées ou publiques. Le statut du bien entrera en ligne de compte pour ce qui est du degré et des modalités de la protection.

Le Code du patrimoine distingue aussi selon le type de propriétaire public. Aux termes de l'article L621-4 du Code du patrimoine, l'immeuble appartenant à l'État ou à un

⁶⁰⁶ Marie CORNU, Droit des biens culturels et des archives, s.l., novembre 2003.

établissement public de l'État est classé au titre des monuments historiques par décision de l'autorité administrative. En revanche, aux termes de l'article L621-5 du même code, « l'immeuble appartenant à une collectivité territoriale ou à un de ses établissements publics est classé au titre des monuments historiques par décision de l'autorité administrative, s'il y a consentement du propriétaire. (...) »

Il convient de revenir sur la notion d'intérêt d'art et d'histoire. Selon la doctrine, il s'agit, au sein du Code du patrimoine, d'une notion souple.

Initialement, la volonté du législateur était de protéger d'une part, les immeubles et édifices remarquables, et, d'autre part, en ce qui concerne les objets mobiliers, les chefs d'œuvres des beaux-arts, peintures, sculptures, tapisseries, objets précieux.

Il était référé à l'intérêt historique ou artistique eu égard aux objets ou lieux prestigieux marqués par l'Histoire ainsi qu'aux œuvres de grande valeur esthétique.

Si cette approche classique s'est maintenue, le critère d'art et d'histoire a toutefois profondément évolué. La protection s'étend à de nouvelles formes de patrimoine (notamment technique, ethnologique). Des objets et des sites ont été classés au titre des monuments historiques car ils étaient porteurs d'une mémoire sans être exceptionnels : « l'idée étant de ne pas perdre la trace de cette mémoire. »⁶⁰⁷

Des décisions jurisprudentielles témoignent de cette évolution. La circonstance de la disparition de tous les autres exemplaires est prise en compte. Les biens protégés ont une réelle valeur de témoins (représentant en particulier un style, une époque, une architecture, une activité humaine).

Afin de définir ce qui va appartenir au patrimoine culturel, l'appréciation juridique est fondée sur certains critères qui peuvent être combinés⁶⁰⁸ :

- intérêt historique ou artistique (critère le plus important) ;
- catégorie de l'œuvre (aquarelles, dessins, peintures, mosaïques, photographies, art statuaire, livres, cartes géographiques, incunables et manuscrits, etc.) ;
- valeur des œuvres ;
- ancienneté des œuvres.

Le critère de nationalité ne rentre pas en ligne de compte étant donné le principe d'« universalisme de la culture », le critère de la nationalité des œuvres est indifférent pour la protection.

Parmi la jurisprudence, quelques décisions permettent de mieux cerner l'appréciation d'art et d'histoire.

Sont cités : le double motif de la qualité exceptionnelle du peintre (esthétique) et du rôle joué dans l'histoire de France par son modèle (historique)⁶⁰⁹, la qualité du peintre, les

⁶⁰⁷ Cf. la notion de « lieu de mémoire » ; Voy. également Bernard AUDIT, « La protection des biens culturels », Association Capitant, Journées polonaises, 1989 qui reconnaît d'une part « les objets banals et utilitaires, qui accèdent au rang d'objets culturels lorsqu'ils sont en voie de disparaître et deviennent le témoin d'un mode de vie révolu ou simplement d'une technologie dépassée » et, d'autre part, « les objets liés à des personnages ou événements historiques, des documents, des archives qui contribuent à entretenir la mémoire d'une société ».

⁶⁰⁸ Marie CORNU, *Droit des biens culturels et des archives*, s.l., novembre 2003, p. 7.

⁶⁰⁹ Il s'agissait d'un tableau d'Ingres représentant le duc d'Orléans (CE, 24 janvier 1990, Rec., p. 13).

qualités particulières de l'œuvre dans l'ensemble de son œuvre⁶¹⁰, l'œuvre d'un des peintres les plus marquants de la fin du 17^e siècle⁶¹¹, etc.

La décision de classement déterminera ses conditions (art. L621-6 C. pat.).

Un mécanisme intitulé "instance de classement" permet d'assurer la conservation d'un bien culturel lorsque celle-ci est incertaine, lui accordant directement une protection courant pendant 12 mois. Ce délai limité offre la possibilité de se prononcer quant à une protection permanente (L621-7 C. pat.).

Par ailleurs, si le propriétaire ne consent pas au classement, un classement d'office peut être réalisé par l'administration. Il n'y a pas de définition légale *sensu stricto* du classement d'office en droit français. Ce type de classement – le classement d'office – suit pourtant un régime propre en ce qu'il intervient à défaut de consentement du propriétaire, c'est-à-dire sans son accord. Il sert entre autres à imposer des travaux nécessaires à la sauvegarde du monument classé, ou encore d'en empêcher la destruction.

En ce qui concerne les immeubles, il engendrera, lorsque certaines conditions sont respectées, le versement d'une indemnité au propriétaire du bien.⁶¹² C'est sans doute pour cela qu'il est rarement utilisé.

Lorsqu'un immeuble appartient à une collectivité territoriale ou à un de ses établissements publics et lorsqu'il n'y a pas de consentement du propriétaire afin de le classer au titre des monuments historiques, le classement d'office est prononcé par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale des monuments historiques (article L621-5, al. 2).

Lorsqu'un immeuble n'appartient pas à l'État, à un établissement public de l'État, à une collectivité territoriale ou à un de ses établissements publics et lorsqu'il n'y a pas de consentement du propriétaire afin de le classer au titre des monuments historiques, le classement d'office est prononcé par décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale des monuments historiques, qui détermine les conditions de classement et notamment les servitudes et obligations qui en découlent (article L621-6 C. pat.).

En ce qui concerne les objets mobiliers, les dispositions qui s'en occupent « ouvrent plus facilement droit à indemnité »⁶¹³ au contraire de celles relatives aux immeubles.

⁶¹⁰ Il s'agissait d'un tableau de Van Gogh.

⁶¹¹ Il s'agissait de la décoration de l'Hôtel de Sagonne (CE, 5 décembre 1947, Rec., p. 460).

⁶¹² Article L621-6 C. pat. : « Le classement d'office peut donner droit à indemnité au profit du propriétaire s'il résulte, des servitudes et obligations dont il s'agit, une modification à l'état ou à l'utilisation des lieux déterminant un préjudice direct, matériel et certain. La demande de l'indemnité devra être produite dans les six mois à dater de la notification du décret de classement. À défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée par le juge de l'expropriation.

Le Premier ministre peut ne pas donner suite au classement d'office dans les conditions ainsi fixées. Il doit alors, dans un délai de trois mois à compter de la notification du jugement, soit abroger le décret de classement, soit poursuivre l'expropriation de l'immeuble. »

Le classement a précisément pour but d'éviter toute modification du bien (CECOJI, *op. cit.*, p. 307) : « Les conditions légales de l'indemnisation sont telles qu'elles rendent quasi impossibles l'attribution d'une indemnité. »

⁶¹³ CECOJI, *op. cit.*, p. 307.

Aux termes de l'article L622-4 du Code du patrimoine, « Le classement pourra donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice résultant pour le propriétaire de l'application de la servitude de classement d'office ».

La jurisprudence tourne précisément autour du préjudice pouvant résulter de l'interdiction d'exportation hors du territoire national engendrée par un classement (dévalorisation du bien sur le marché de l'art, car restriction au marché interne).

L'affaire Schlumpf a rappelé que des biens situés de façon temporaire sur le territoire national ne pouvaient être classés et spécialement classés d'office. Une partie de la collection de voitures anciennes appartenant aux conjoints Schlumpf avait été classée d'office et une demande d'indemnisation avait été introduite. Cependant l'interdiction d'exportation (entraînant un préjudice financier) a été considérée comme un dommage incertain parce qu'une telle mesure était aussi prévue par la réglementation sur l'exportation des biens culturels et qu'elle était non indemnisable.⁶¹⁴

L'affaire concernant un tableau de Van Gogh intitulé « Jardin à Auvers » vit son propriétaire M. Walter obtenir une indemnité d'un montant de 145 millions de francs, somme jugée prohibitive par une partie de la doctrine pour un bien dont l'État n'obtient au demeurant pas la propriété.⁶¹⁵

3) Droit suisse

Il n'y a en droit suisse aucune définition légale au sens strict du terme « classement ». La Constitution fédérale habilite, par son article 78 al. 1^{er}, les cantons à prendre des mesures de protection en faveur de la nature et du patrimoine.

L'examen des lois cantonales révèle que nombre d'entre elles prévoient une procédure de classement.

En règle générale, les effets du classement d'un bien immeuble comprennent des procédures d'autorisation notamment pour des transformations, des obligations d'entretien, un droit de préemption et une possibilité d'expropriation.

De telles dispositions concernant le classement existent dans la loi du canton de Berne sur la protection du patrimoine (8 septembre 1999 ; LPat ; RS BE 426.41). Elles concernent le patrimoine tant immobilier que mobilier.

À propos du patrimoine immobilier, le but, le contenu et la forme de son classement sont fixés par l'article 13. Il « complète les diverses mesures de protection prévues par la législation sur les constructions. » (art. 13, al. 1^{er}). Le classement est en principe pris avec l'accord du ou de la propriétaire et exceptionnellement d'office (al. 2). Il vise à assurer la sauvegarde à long terme du patrimoine immobilier qui fait partie de l'héritage culturel du pays, du canton ou des communes en le maintenant le plus intact possible et à garantir l'affectation à l'usage prévu des aides financières accordées par les pouvoirs publics pour la conservation du patrimoine.

Enfin, le classement est notamment susceptible de comprendre des interdictions de construction, de démolition ou de transformation.

⁶¹⁴ Conseil d'État, arrêt du 27 mars 1981, Schlumpf, Rec., p. 168 ; Cour de Cassation, 1^{re} civ., arrêt Agent judiciaire du Trésor et Min. culture contre MM. Dufay et Trenz, ès qual. de syndics à la liquidation des biens de MM. Schlumpf, 28 mai 1991, n° 89-14.818, 89-14.989.

⁶¹⁵ Cour d'appel de Paris, 1^{re} ch. A, arrêt *Agent judiciaire du Trésor contre Walter*, 6 juillet 1994 ; Cour de Cassation, 1^{re} civ., arrêt *Agent judiciaire du Trésor contre Walter*, 20 février 1996, n° 94-17029 ; Conseil d'État, 31 juillet 1992, n° 111758.

Dans le cas d'un classement avec l'accord des propriétaires, un contrat écrit est établi entre ces derniers et le canton. Il fixe les limites géographiques et l'étendue de la protection (art. 14).

Un classement d'office est également possible dans le respect de certaines conditions (opéré par le Conseil-exécutif, à condition que le bien figure dans un inventaire, que l'intérêt public à sa conservation intacte prévaut sur des intérêts privés divergents et qu'il ne soit pas possible de parvenir à un accord avec les propriétaires). Exceptionnellement, le bien peut ne pas figurer sur un inventaire à condition qu'il soit d'une « importance primordiale pour l'héritage culturel du canton de Berne ».

Les limites géographiques et l'étendue de la protection sont déterminées par la décision de classement. Toutefois, l'alinéa 5 souligne que « les détails d'architecture intérieure, l'agencement des pièces et les équipements fixes d'un bien du patrimoine immobilier appartenant à des particuliers ne peuvent faire l'objet du classement que s'ils sont d'une importance primordiale pour l'héritage culturel du canton de Berne ».

Les mesures de protection arrêtées par convention ou par décision entrée en force constituent des restrictions de droit public à la propriété foncière (art. 702 du Code civil suisse). Elles créent des obligations dans le chef du ou des propriétaires et sont mentionnées au registre foncier (art. 18).

Les biens classés sont inscrits sur la liste des biens du patrimoine classés et un signe distinctif apposé avec l'accord des propriétaires peut les porter à l'attention du public (art. 19).

À propos du patrimoine mobilier, l'article 20 dispose que « les biens du patrimoine mobilier appartenant à des particuliers et dont la conservation intacte et à long terme revêt un intérêt public peuvent être classés par contrat écrit entre le canton et le ou la propriétaire », fixant l'étendue de la protection et les effets du classement.

Les biens classés du patrimoine mobilier sont inscrits sur la liste des biens du patrimoine classés, si le contrat le prévoit (art. 21).

La loi du canton de Genève sur la protection des monuments, de la nature et des sites (4 juin 1976 ; LPMNS GE ; RS GE L 4 05) prévoit le régime du classement dans la troisième section du chapitre II « Monuments et antiquités ».

Le Conseil d'État⁶¹⁶ peut, afin d'assurer la protection d'un monument ou d'une antiquité, procéder à son classement par voie d'arrêté assorti, au besoin, d'un plan approprié (art. 10, al. 1^{er}).

Le Conseil d'État doit statuer par décision motivée lorsqu'une demande de classement lui est faite en une requête motivée par la commune du lieu de situation du monument ou par une association⁶¹⁷ (art. 10, al. 2).

Toutefois, une demande de classement est déclarée irrecevable sans délai lorsque, d'une part, elle porte sur un immeuble dont la démolition ou la transformation a fait l'objet d'un préavis favorable de la commission des monuments, de la nature et des sites et,

⁶¹⁶ Il s'agit du gouvernement du canton suisse de Genève.

⁶¹⁷ Art 63 de la LPMNS : « associations d'importance cantonale et actives depuis plus de trois ans qui, aux termes de leurs statuts, se vouent par pur idéal à l'étude de questions relatives à l'aménagement du territoire, à la protection de l'environnement ou à la protection des monuments, de la nature ou des sites ».

d'autre part, est prévue soit par une autorisation de construire ou de démolir en force (1°), soit par un plan localisé de quartier ou un plan de site, l'un et l'autre entrés en force depuis moins de cinq ans (2°).

Le contenu et la durée du classement sont prévus par l'article 11. L'arrêté de classement doit définir l'immeuble classé, le cas échéant ses abords, et l'intérêt qu'il présente, les mesures de protection déjà prises, ainsi que les mesures souhaitables de conservation ou de restauration. La durée du classement est illimitée.

L'article 12 dispose de la procédure de classement. Lors de son ouverture, le propriétaire doit être informé personnellement. Il est invité à rendre son avis. Il en va de même, le cas échéant, pour la commune ou l'association demanderesse.⁶¹⁸

Le Conseil d'État est tenu de « rendre sa décision 18 mois au plus tard après l'ouverture de la procédure de classement, qui doit être menée avec diligence. (...) » (art. 12, al. 4).

Dans le cas d'un rejet de la part de l'autorité chargée d'instruire la demande de classement, cette autorité doit examiner l'opportunité d'une autre mesure de protection, telle que le classement partiel, la mise à l'inventaire ou l'adoption d'un plan de site et de soumettre, le cas échéant, la proposition au Conseil d'État pour décision (art. 12, al. 5).

En ce qui concerne le canton de Vaud, la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (10 décembre 1969 ; LPNMS VD ; RS VD 450.11) prévoit le classement à sa deuxième section du chapitre consacré à la protection spéciale de la nature et des sites (chapitre II).

Ainsi l'article 20 dispose que « pour assurer la protection d'un objet digne d'intérêt (...), il peut être procédé à son classement, par voie de décision, assorti au besoin d'un plan de classement. » La consultation de la ou des communes concernées est effectuée dans tous les cas (art. 20, al. 2).

La décision de classement doit définir l'objet classé et l'intérêt qu'il présente, les mesures de protection déjà prises ainsi que les mesures de protection prévues pour sa sauvegarde, sa restauration, son développement et son entretien (art. 21). Le plan de classement prévu à l'article 20 délimite l'aire géographique d'application de la décision (art. 22).

Une procédure d'enquête publique est prévue par l'article 24, dans la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'objet à classer, et afin que le public puisse prendre connaissance du projet de décision de classement.

La décision de classement a une durée illimitée. Le dit classement ne peut être modifié ou abrogé qu'après avis de la Commission des monuments historiques (ou de la protection de la nature, le cas échéant) « pour des motifs impérieux d'intérêt public ou si l'objet qu'il protège ne présente plus d'intérêt du point de vue de la présente loi » (art. 27).

⁶¹⁸ Art. 12 LPMNS, al. 2 : « Il est invité à formuler ses observations dans un délai de 30 jours à compter de la réception de l'avis. » ; al. 3 : « Dans le cadre d'une demande déposée en vertu de l'article 10, alinéa 2, la commune ou l'association requérante sont également parties à la procédure. Elles sont invitées à formuler leurs observations à l'intention du Conseil d'État une fois les divers préavis connus. »

4) Droit belge

i. Droit wallon

Le Gouvernement dispose de la possibilité de classer des biens immobiliers comme monument, ensemble, site ou site archéologique (CWATUPE, art. 196)⁶¹⁹. Deux phases composent la procédure, d'abord le projet de classement, ensuite, le classement en tant que tel.

Le droit d'initiative en vue d'entamer la procédure de classement appartient aux mêmes personnes et instances qui peuvent demander l'inscription d'un bien sur la liste de sauvegarde.

C'est donc le Gouvernement qui prend la décision finale d'entamer ou non la procédure de classement (CWATUPE, art. 197).

Le projet de classement, qui prend la forme d'un arrêté ministériel, est notifié simultanément, par lettre recommandée, aux instances suivantes :

- la députation permanente de la province où le bien est situé ;
- le collège des bourgmestre et échevins de la commune où le bien est situé ;
- la Commission royale ;
- les ministres concernés.

Une demande d'avis est faite en même temps que la notification aux ministres. Cet avis doit être rendu dans un délai de soixante jours. Une fois ce délai écoulé, la procédure est poursuivie (art. 198, § 1, 4°).

L'article 198, § 2, prévoit une notification parallèle au propriétaire, qui a l'obligation d'informer dans les quinze jours le locataire ou l'occupant du bien immobilier concerné. Une même obligation incombe au propriétaire vis-à-vis des personnes auxquelles il aurait demandé d'exécuter des travaux dans le bien en question. La notification faite au propriétaire mentionne ses obligations. Elle comprend également une référence à l'article 230, § 3, 4°, du CWATUPE, qui stipule qu'aucune indemnité n'est due au propriétaire qui a lui-même demandé le classement de son bien ou y a expressément consenti.

Le CWATUPE ne donne par ailleurs aucune information supplémentaire quant aux données qui doivent être reprises dans la proposition de classement.⁶²⁰ En revanche, la jurisprudence du Conseil d'Etat indique qu'une description de l'intérêt historique, esthétique, etc. du bien doit être jointe à la notification.

Aux termes de l'article 199 § 1^{er}, le collège communal va devoir procéder à une enquête publique dans les quinze jours de la réception de la notification. Elle aura une durée de quinze jours et sera annoncée tant par voie d'affiches à la maison communale et sur les lieux concernés par le projet de classement, que par un avis inséré dans trois quotidiens distribués dans la région.

En outre, l'avis y est inséré dans le bulletin communal d'information distribué à la population ou, s'il n'existe pas, dans un journal publicitaire distribué gratuitement aux habitants. L'objet de l'enquête y est indiqué ainsi que son lieu de consultation (maison communale).

Les avis affichés doivent être maintenus pendant toute la durée de l'enquête en parfait état de visibilité et de lisibilité.

⁶¹⁹ Art. 196. « Le Gouvernement peut classer les biens immobiliers définis à l'article 185, alinéa 2. (...) »

⁶²⁰ La proposition de classement fera sans doute référence à la future enquête publique ainsi qu'aux conséquences juridiques liées au classement à venir.

Les dossiers sont accessibles à la maison communale les jours ouvrables et, au moins, un jour jusqu'à 20 heures ou le samedi matin.

En cas d'absence du propriétaire ou en l'absence d'enquête publique, des dispositions spéciales s'appliquent.⁶²¹

Dans les quinze jours qui suivent la fin de l'enquête publique, une séance publique est tenue par le collège communal (ou l'un de ses membres qu'il délègue à cet effet). Cette séance permet que les personnes qui désirent être entendues le soient (199, § 2). L'enquête publique est clôturée à l'issue de cette séance, clôture accompagnée de la rédaction d'un procès-verbal.

Le conseil communal émet alors un avis motivé sur la demande de classement dans un délai de trente jours au maximum. La procédure est poursuivie si ce délai est dépassé (§ 3).

Le collège communal transmet à la députation permanente le dossier composé notamment des observations formulées au cours de l'enquête publique, du procès-verbal de clôture de l'enquête publique et de la délibération du conseil communal (doit être réalisé dans les quinze jours suivant la clôture du délai visé au paragraphe 3) (199, § 4).

La copie du dossier et des avis (affichés et publiés) est adressée simultanément au Gouvernement et à la Commission royale monuments, sites et fouilles (CRMSF).

Certaines précisions sont apportées aux paragraphes 5 et 6 concernant respectivement les défauts ou retards d'une commune et la suspension du délai à une certaine période de l'année.⁶²²

Ensuite, c'est au tour de la députation permanente d'émettre un avis motivé sur la demande de classement dans les trente jours de la réception du dossier transmis par la commune ou, à défaut, dans les cent cinquante jours de la réception de la notification de la décision d'entamer la procédure de classement (art. 198, § 1^{er}). La procédure est poursuivie si le délai n'est pas respecté (art. 200).

La CRMSF adresse ses propositions motivées au Gouvernement dès la transmission du dossier par la députation permanente dans les 60 jours de celle-ci, à défaut, dans les 60 jours suivant l'expiration du délai de cent cinquante jours visé à l'article 200. Il s'agit de la dernière formalité substantielle précédant le classement définitif.

Une copie de la délibération de la députation permanente est envoyée au Gouvernement dans le même délai (art. 201).

L'arrêté de classement est d'un côté publié par mention au Moniteur belge et de l'autre notifié par envoi recommandé à la poste à la députation permanente, au collègue

⁶²¹ Dans les 75 jours de la clôture de l'enquête publique, le propriétaire d'un bien proposé au classement peut s'adresser directement au Gouvernement par lettre recommandée, en vue de faire connaître ses observations au sujet de la proposition de classement, pour autant que sa lettre soit accompagnée d'une déclaration de l'administration communale où le propriétaire est domicilié attestant qu'il était absent de son domicile au moment de l'enquête (art. 202, § 1^{er}). Le § 2 ajoute que cette procédure peut être utilisée par le propriétaire du bien ou par toute autre personne intéressée lorsque la commune n'a pas procédé à l'enquête publique.

⁶²² § 5. Tout défaut ou retard mis par la commune à procéder aux formalités visées au présent article n'entraîne pas la nullité de la procédure et ne peut avoir pour effet d'allonger le délai visé à l'article 200.

§ 6. Les délais sont suspendus entre le 16 juillet et le 15 août à dater de la réception de la notification par la commune d'entamer la procédure de classement, jusqu'au jour de la transmission du dossier à la députation permanente.

communal, à la CRMSF, aux ministres concernés, aux propriétaires (cf. personnes et autorités mentionnées à l'art. 198). Il est transcrit au bureau de conservation des hypothèques. Le propriétaire en donne connaissance à tout autre occupant conformément à l'article 204, al. 2 CWATUPE.

L'arrêté de classement prend ses effets à l'égard des autorités et des personnes mentionnées à l'article 198 dès sa notification ou à partir de sa parution au *Moniteur belge* si celle-ci est antérieure (art. 204 al 4).

Dans les quinze jours de la réception de la notification, le collège communal donne connaissance à l'occupant de l'arrêté de classement et l'annonce par voie d'affiches à la maison communale et sur les lieux concernés, et ce pendant trente jours au minimum (art. 204, al. 3).

Aux termes de l'article 208 CWATUPE, tous les effets du classement s'appliquent de manière provisoire pendant un an à tous les biens repris dans une proposition de classement.

Ce délai court à partir de la notification de la décision du Gouvernement d'entamer la procédure de classement (art. 198).

La première phase du classement est en partie rendue compliquée par la volonté du législateur de fixer des délais rigoureux pour chaque formalité à remplir.

Le CWATUPE ne fournit pas plus d'information à propos du contenu d'un arrêté de classement définitif. La doctrine suppose que les conséquences juridiques et les conditions particulières de protection seront exposées.

La loi du 29 juillet 1991 concernant la motivation formelle des actes administratifs impose la motivation formelle de tout arrêté de classement.

ii. Droit bruxellois

Le classement est la troisième mesure de protection figurant au titre V concernant la protection du patrimoine immobilier du CoBAT. La procédure de classement est identique sous divers points à la procédure d'inscription sur la liste de sauvegarde.

▪ Procédure de classement provisoire

Aux termes de l'article 222 § 1^{er} du CoBAT, les biens relevant du patrimoine immobilier sont classés par le Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale qui arrête « le cas échéant, la délimitation d'une zone de protection ».

La procédure de classement peut être entamée par le Gouvernement :⁶²³

- 1°) soit d'initiative ;
- 2°) soit sur la proposition de la Commission royale des monuments et des sites (CRMS) de la Région Bruxelles-Capitale ;
- 3°) soit à la demande du collège des bourgmestre et échevins de la commune où le bien est situé ;

⁶²³ « Le Gouvernement arrête la forme et le contenu des demandes visées à l'alinéa premier. » et Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 novembre 1993 relatif aux demandes d'inscription d'un bien relevant du patrimoine immobilier sur la liste de sauvegarde et aux demandes de classement visées à l'article 18, § 2, de l'ordonnance du 4 mars 1993 relative à la conservation du patrimoine immobilier (*Moniteur belge*, 27 novembre 1993, p. 25510).

- 4°) soit à la demande d'une association sans but lucratif qui a recueilli la signature de 150 personnes âgées de 18 ans au moins et domiciliées dans la Région. Cette association doit avoir pour objet social la sauvegarde du patrimoine et ses statuts doivent être publiés au Moniteur belge depuis au moins trois ans ;
- 5°) soit à la demande du propriétaire.

Si le dossier est complet, le demandeur se voit adresser par l'Administration un accusé de réception (par pli recommandé), dans les vingt jours de la réception de la demande ou de la proposition de classement.

Dans le cas contraire, l'Administration l'informe dans les mêmes conditions que son dossier n'est pas complet en indiquant en outre, les documents ou renseignements manquants ; l'Administration délivrera l'accusé de réception dans les vingt jours de la réception de ces documents ou renseignements (222, § 2 CoBAT).

Ensuite, le Gouvernement prend acte de la proposition ou de la demande de classement et la soumet, pour avis, à la CRMS lorsque la demande n'émane pas de celle-ci, et aux autres instances et administrations qu'il estime utile de consulter (art. 222, § 3). Il doit effectuer ceci dans les trente jours de l'accusé de réception de dossier complet.

Lors d'une demande de classement formulée par le propriétaire ou, le cas échéant, par tous les propriétaires (art. 227 CoBAT), le Gouvernement soumet d'office la demande, pour avis, au collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée.

Lorsqu'il n'y a pas eu de délivrance d'accusé de réception ou de notification du caractère incomplet du dossier, le Gouvernement prend acte de la proposition ou de la demande de classement et la soumet pour avis à la CRMS, à partir du 21^e jour de la réception, soit de la demande, soit de la proposition, soit encore des documents ou des renseignements "manquants".

Cette prise d'acte ainsi que la liste des instances et administrations consultées est notifiée par le Gouvernement par lettre recommandée :

- au propriétaire du bien concerné ;
- au demandeur (lorsqu'il ne s'agit pas du propriétaire) ;
- au fonctionnaire délégué ;
- au Collège d'urbanisme⁶²⁴ ;
- à la commune où le bien est situé.

Les avis de la Commission royale des monuments et des sites ainsi que ceux des instances ou administrations consultées doivent être rendus dans les 30 jours de la demande dont elles sont saisies.

Lorsque ce délai est dépassé, la procédure est poursuivie, « sans qu'il doive être tenu compte d'un avis émis hors délai. » (art. 222, § 4)

À l'expiration du délai de 30 jours, l'Administration établit un rapport de synthèse sur la demande ou proposition de classement.

Ce rapport comporte les éléments suivants :

- la description sommaire du bien ainsi que sa dénomination éventuelle ;
- la référence cadastrale du bien ;

⁶²⁴ Art. 12 CoBAT : « Il est institué un Collège d'urbanisme qui connaît des recours introduits contre les décisions du collège des bourgmestre et échevins ou du fonctionnaire délégué (...).

Le Collège d'urbanisme est composé de neuf experts, nommés par le Gouvernement sur une liste double de candidats présentés par le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale. Les mandats sont conférés pour six ans renouvelables. Le Collège d'urbanisme est renouvelé par moitié tous les trois ans. (...) »

- la mention et la description sommaire, le cas échéant, de l'intérêt qu'il présente (article 206, 1°) ;
- sa comparaison avec d'autres biens similaires déjà classés ou inscrits sur la liste de sauvegarde ;
- son utilisation actuelle ;
- en cas d'inoccupation de longue durée, ses éventuelles difficultés de réaffectation ;
- la description sommaire de son état d'entretien ;
- la mention, le cas échéant, de l'existence d'un projet immobilier et/ou d'une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur ce bien ainsi que leur description sommaire et leur impact sur le bien concerné ;
- la description des autres intérêts et enjeux concernés par la demande ;
- l'analyse sommaire des avis émis.

Dans les 3 mois de la prise d'acte de la proposition ou de la demande de classement, le Gouvernement décide soit d'entamer ou de ne pas entamer la procédure de classement soit d'adopter directement l'arrêté de classement lorsque la demande a été formulée par le(s) propriétaire(s) conformément à l'article 227 (art. 222, § 6 CoBAT).

Si l'ouverture de la procédure de classement ou le classement sont refusés, le Gouvernement notifie l'arrêté de décision par lettre recommandée à l'auteur de la proposition ou de la demande de classement.

Dans le cas d'une demande de certificat ou de permis d'urbanisme portant sur ce bien, l'arrêté est également notifié à l'auteur de la demande, le propriétaire du bien concerné, le fonctionnaire délégué, le Collège d'urbanisme et la commune où le bien est situé (art. 222, § 8 CoBAT).

Le Gouvernement communique ou notifie l'arrêté ouvrant la procédure de classement (art. 223 § 1^{er}) :

- au fonctionnaire délégué ;
- à la Commission royale des monuments et des sites ;
- à la commune ;
- au propriétaire ;
- à l'association sans but lucratif (le cas échéant) ;
- à toute autre personne que le Gouvernement juge opportun d'informer.

Un plan délimitant le monument, l'ensemble, le site ou le site archéologique ainsi que son éventuelle zone de protection est annexé à l'arrêté ;

L'arrêté du Gouvernement ouvrant la procédure de classement est en outre publié par mention au Moniteur belge. Le propriétaire a l'obligation de notifier la décision à tout occupant dans les 15 jours suivants (art. 223, § 2).

L'arrêté ouvrant la procédure de classement doit reposer sur des motifs en rapport avec la protection du patrimoine immobilier.⁶²⁵ Toutefois, il n'est pas nécessaire à ce stade qu'un examen complet de tous les éléments techniques qui pourraient caractériser le bien concerné ait été effectué.

L'autorité compétente sera informée par les observations et les avis prévus par la procédure.

⁶²⁵ Anne-Marie DRAYE, *op. cit.*, p. 161.

Il a été jugé par le Conseil d'État que l'arrêté qui ouvre la procédure de classement, accompagné d'une annexe comportant une description sommaire des biens et précisant l'intérêt qu'ils présentent, satisfait l'exigence de la motivation formelle⁶²⁶.

Le propriétaire a naturellement le droit, dans les 45 jours de la notification, de faire connaître au Gouvernement (par lettre recommandée) ses observations au sujet du projet de classement. Si ce délai est dépassé, la procédure est poursuivie (art. 224 CoBAT).

Il existe dans le chef des représentants de l'Administration une possibilité de visite du bien concerné moyennant le consentement écrit et préalable du propriétaire de celui-ci ou de son occupant. En cas de refus, les représentants de l'Administration devront obtenir l'autorisation préalable du juge de paix compétent en fonction de la situation du bien concerné (art. 224/1 CoBAT).

Outre les observations du propriétaire, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de la situation du bien donne son avis sur le projet de classement. Cet avis doit être rendu dans les 45 jours de la notification, dans le cas contraire la procédure est poursuivie (art. 225, § 1^{er}).

Ensuite, le Gouvernement soumet, pour avis, le projet de classement à la CRMS. Les observations éventuelles du propriétaire ainsi que l'avis du collège des bourgmestre et échevins sont communiquées à la CRMS. Cette dernière dispose d'un délai de 45 jours à partir de la demande, sinon la procédure est poursuivie (art. 225, § 2).

▪ *Procédure de classement définitif*

L'arrêté de classement du bien est pris par le Gouvernement au plus tard dans les deux ans à compter de la publication au Moniteur belge ou de la notification au propriétaire, si elle est antérieure, de l'arrêté ouvrant la procédure de classement.

Si ce délai est dépassé, la procédure est jugée caduque.⁶²⁷

Il existe la possibilité pour le Gouvernement d'adopter directement un arrêté de classement lorsque la demande de classement émane directement du ou des propriétaire(s) et moyennant le respect de certaines conditions (art. 227, al. 1, 2 et 3).

L'arrêté de classement reproduit les mêmes mentions obligatoires que celles prévues pour l'inscription sur la liste de sauvegarde (description sommaire du bien ; dénomination éventuelle ; référence cadastrale ; intérêt historique, archéologique, etc.).

Il établit, le cas échéant, autour de tout bien classé une zone de protection dont il fixe les limites.

Un plan y est annexé, qui délimite le monument, l'ensemble, le site ou le site archéologique ainsi que son éventuelle zone de protection (art. 228).

Les arrêtés de classement doivent être formellement motivés. L'appropriation des motifs figurant dans l'avis de la Commission royale est considérée comme suffisante.

⁶²⁶ C.E., n° 77.433, 7 déc. 1998, *Moureau*.

⁶²⁷ Le Conseil d'État a confirmé qu'après cette période, la procédure devient caduque (C.E., 8 juin 2000, n° 87.895, *Botermans*).

Outre la communication de l'arrêté de classement au fonctionnaire délégué, le Gouvernement notifie (art. 229, § 1^{er}) :

- à la Commission royale des monuments et des sites ;
- à la commune ;
- au propriétaire ;
- à l'association sans but lucratif (art. 222, § 2, 2^o) ;
- à toute autre personne que le Gouvernement juge opportun d'informer.

Obligation existe dans le chef du propriétaire d'en informer tout occupant (art. 229, § 2), dans les 15 jours suivant la notification de l'arrêté de classement.

L'arrêté de classement est adressé simultanément au Moniteur belge et au Bureau de la Conservation des hypothèques. Le plan délimitant la zone de protection est publié au Moniteur belge. Il en est de même pour le plan délimitant l'ensemble, le site ou le site archéologique.

L'arrêté est obligatoire dès le jour de sa publication, par mention, au Moniteur belge. Il est obligatoire dès sa notification, si celle-ci précède la publication au Moniteur belge, à l'égard de la CRMS, la commune, le propriétaire, l'ASBL, et les personnes que le gouvernement a jugé opportun d'informer (art. 229, § 1^{er}).

iii. Droit flamand

La protection est prévue au sein du chapitre 4 du décret réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux (DPMS), plus précisément en sa deuxième section intitulée « arrêté de protection d'un monument, d'un site urbain ou d'un site rural ».

Le Gouvernement a pu prendre connaissance des avis émis par les autorités publiques et examiner les remarques faites par les propriétaires et par des tiers intéressés à l'occasion de l'enquête publique. Il décide alors s'il est opportun de continuer la procédure de protection. Le Gouvernement flamand va alors entendre la Commission royale des monuments et sites (CRMS). Il fixera ensuite l'arrêté de protection définitive des monuments et des sites urbains et ruraux figurant au projet de liste (art. 7 ; cf. *supra*).

Cet avis de la CRMS est une formalité substantielle avant protection du bien de façon définitive.

Selon la doctrine, la Commission est censée rendre un avis tant global que final à propos du projet de protection. L'avis motivé mentionne les faits précis qui permettent de comprendre l'intérêt général d'un point de vue historique, artistique, etc. de la protection du bien immobilier. La Commission doit prendre en considération les remarques éventuellement formulées lors de l'enquête publique, les avis rendus, etc.⁶²⁸

Aux termes des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 concernant la motivation formelle des actes administratifs⁶²⁹, un arrêté de protection doit être motivé formellement. Les motifs de fait et de droit qui justifient la protection doivent donc être mentionnés. L'arrêté est publié par extrait au Moniteur belge.

Les prescriptions générales, et éventuellement spécifiques, en matière de maintien et d'entretien doivent figurer dans l'arrêté.

⁶²⁸ Anne-Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 62.

⁶²⁹ *Moniteur belge*, 12 septembre 1991.

L'inscription sur les projets de liste expire si les arrêtés ne sont pas pris dans le délai de 12 mois – prolongeable une fois pour une période de 6 mois maximum par décision motivée (article 5, § 7 DPMS). En d'autres termes, l'arrêté de protection devrait être pris dans l'année qui suit la notification du projet de liste aux administrations, sous peine de devoir recommencer l'entièreté de la procédure, sauf prolongation unique du délai. Lorsque le délai est passé, les effets juridiques prennent fin en même temps que la possibilité de promulguer un arrêté de protection.

Une notification de l'arrêté de classement comme monument et/ou site urbain ou rural est adressée aux propriétaires, aux emphytéotes, aux superficiaires et aux usufruitiers, tels qu'ils sont connus à l'Administration de la T.V.A., de l'Enregistrement et des Domaines à la date de l'arrêté (art. 8, § 1^{er}).

Une délimitation précise de la zone protégée est fixée dans un plan annexé à l'arrêté de classement (art. 8, § 2).

L'arrêté de classement comme site urbain ou rural comprend un plan en annexe. Il mentionne les limitations particulières auxquelles le droit de propriété doit répondre en vue de la conservation des caractéristiques intrinsèques du monument ou du site urbain ou rural.

Il existe une obligation de communication de l'arrêté par lettre recommandée aux locataires et occupants, par les personnes qui en ont été notifiées, dans les dix jours à partir de la date du dépôt de la notification (art. 8, § 3).

L'agence – l'entité chargée par le Gouvernement flamand des tâches d'exécution de la politique en matière du patrimoine immobilier⁶³⁰ – doit se voir communiquer les « situations de propriété éventuellement modifiées par les personnes informées de l'arrêté. Cette communication se fait par lettre recommandée à la poste dans les 10 jours à partir de la date du dépôt de la notification.

L'agence tient à jour un registre des monuments, sites urbains et sites ruraux protégés pour chaque commune (art. 10, § 1).⁶³¹ Des copies de ceux-ci peuvent être consultées gratuitement auprès de l'agence, du gouvernement provincial et à l'administration communale, selon le ressort. Les extraits du registre sont, quant à eux, payants.

Par ailleurs, les monuments protégés par arrêté peuvent recevoir un signe distinctif de classement dont le modèle est fixé par le Gouvernement flamand après avis de la CRMS (art. 10, § 3 DPMS).

5) Droit québécois

Le classement de biens patrimoniaux en droit québécois s'applique tant à un document ou un objet qu'à un immeuble ou un site patrimonial (art. 2, définition « bien patrimonial », Loi sur le patrimoine culturel, chapitre P-9.002).

⁶³⁰ *Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed* (cf. Arrêté du 14 mai 2004 du Gouvernement flamand portant création de l'agence autonomisée interne sans personnalité juridique « Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed » (Institut flamand du Patrimoine immobilier), M.B., 18 juin 2004).

⁶³¹ Arrêté ministériel du 7 décembre 1976 organisant le registre des monuments et des sites urbains et ruraux, M.B., 21 décembre 1977, p. 88888.

Aux termes de l'article 29, le ministre a la faculté, après avoir pris l'avis du Conseil du patrimoine culturel du Québec (CPCQ), de « classer en tout ou en partie tout bien patrimonial dont la connaissance, la protection, la mise en valeur ou la transmission présente un intérêt public ».

Le ministre doit dans un premier temps transmettre l'avis de son intention de procéder au classement (art. 30 LPC) :

- au propriétaire du bien ;
 - o à celui qui en a la garde s'il s'agit d'un document ou d'un objet patrimonial ;
 - o à la personne indiquée comme propriétaire au registre foncier s'il s'agit d'un immeuble ou d'un site patrimonial ;
- au greffier ou secrétaire-trésorier de la municipalité locale sur le territoire de laquelle il est situé.

En outre, dans le cas d'un immeuble ou d'un site patrimonial, le ministre doit inscrire l'avis d'intention au registre foncier.

Cet avis d'intention doit contenir :

- la désignation du bien visé ;
- un énoncé des motifs de l'avis d'intention ;
- une notification que toute personne intéressée peut, dans les 60 jours de la transmission de l'avis, faire des démarches (représentations) auprès du Conseil.

Le cas échéant, l'avis précise que le ministre a demandé au Conseil de tenir une consultation publique.

L'avis d'intention doit de plus être publié au moins une fois dans un journal du lieu ou de la région concerné.

Le ministre peut proroger l'avis d'intention pour une année additionnelle en transmettant un avis de cette prorogation aux personnes prévues à l'article 30. Cet avis de prorogation doit être inscrit au registre foncier s'il s'agit d'un immeuble ou d'un site patrimonial. Il doit contenir la désignation du bien visé et doit être publié dans les mêmes formes que l'avis d'intention.

Lorsqu'un délai de 90 jours à compter de la date de la transmission de l'avis d'intention est expiré, le ministre peut signer un avis de classement qui contient la désignation du bien patrimonial visé ainsi qu'un énoncé des motifs du classement (art. 32).

Le bien patrimonial classé est inscrit au registre du patrimoine culturel par les soins du registraire.

L'avis d'intention devient sans effet si l'avis de classement, accompagné d'une liste des éléments caractéristiques du bien patrimonial classé, n'est pas transmis au propriétaire du bien ou à celui qui en a la garde :

- dans un délai d'un an à compter de la date de la transmission de l'avis d'intention ;
- dans un délai de deux ans à compter de la date de la transmission s'il y a eu prorogation de l'avis d'intention.

L'avis de classement d'un immeuble ou d'un site patrimonial doit, aux soins du ministre :

- 1°) être transmis au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité locale sur le territoire de laquelle il est situé, accompagné d'une liste des éléments caractéristiques du bien ;
- 2°) être inscrit au registre foncier.

Le classement prend effet à compter de la date de la transmission de l'avis d'intention. L'avis de classement est publié à la Gazette officielle du Québec et au moins une fois dans un journal du lieu ou de la région concerné.

Les effets du classement suivent le bien patrimonial classé tant qu'il n'a pas été déclassé (art. 35).

6) Droit des pays baltes

i. Estonie

La matière est organisée au chapitre 3 intitulé « désignation de monuments » au sein de la loi modifiée sur la conservation du patrimoine du 27 février 2002 (RT I 2002, 27, 153).

Un objet est désigné en tant que monument immeuble et sa révocation se fait par directive du ministère de la Culture sur base de l'évaluation d'experts du Conseil national du patrimoine et d'une proposition du Comité consultatif pour la conservation du patrimoine.

L'évaluation du Conseil national du patrimoine et la proposition du Comité sont présentées préalablement au propriétaire d'une chose ou d'un monument immeubles (§ 12, al. 1).

Il en va de même pour les choses mobilières (§ 12, al. 2).

Les informations relatives aux monuments spécifiés dans la législation sur la désignation en tant que monument, telles que le nom, la composition et les limites sont modifiées par une directive du Ministère de la Culture basée sur l'évaluation d'experts et la proposition du Conseil national du patrimoine (§ 12, al. 3).

Il existe des directives publiques du Ministère de la Culture concernant l'application des articles traitant de la désignation.

ii. Lettonie

Les monuments culturels selon leur valeur historique, scientifique, artistique ou autrement culturelle, sont classés parmi les monuments culturels d'importance nationale ou locale et sont compris, conformément avec les procédures spécifiées par le Cabinet (ministère), en tant que monuments culturels d'importance nationale ou locale dans une liste de monuments culturels protégés par l'État.

L'inspection d'État pour la protection du patrimoine doit informer le propriétaire (possesseur) d'un objet par écrit au sujet de la proposition d'accorder le statut de monument culturel protégé par l'État à l'objet visé.

Le propriétaire (possesseur) de l'objet doit, dans les 30 jours de la réception de la notification, informer l'inspection d'État pour la protection du patrimoine par écrit de son avis.

Après l'évaluation de l'avis du propriétaire (ou du possesseur) de l'objet, l'inspection d'État soumet au ministre de la Culture une proposition pour l'octroi du statut de

monument culturel à l'objet, et l'inclusion de celui-ci dans la liste des monuments culturels protégés par l'État.

Cette liste et les amendements à celle-ci doivent être approuvés par le ministre de la Culture. Ils sont publiés dans le journal « Latvijas Vestnesis », le Journal officiel du Gouvernement letton.

La liste peut être consultée au Centre d'information du Service national pour la protection du patrimoine à Riga. Une base de données électronique des monuments culturels protégés par l'État y est aussi disponible. Sur demande, le Service délivre une attestation sur le statut de l'objet.

Un objet acquiert le statut de monument culturel protégé par l'État le jour suivant la publication des informations pertinentes dans le journal « Latvijas Vestnesis ».

Le consentement du propriétaire (possesseur) n'est pas nécessaire pour l'intégration d'un objet dans la liste des monuments culturels protégés par l'État.

Le propriétaire se voit accorder un allègement fiscal ou reçoit une compensation pour les pertes s'il en est survenu à la suite des restrictions d'utilisation du terrain ou de l'objet.

Le service du territoire de l'État (équivalent de l'administration du cadastre et de la topographie) s'assure du marquage des monuments culturels et de leurs secteurs sur les plans des unités territoriales administrative et sur les documents de levé cadastral de l'État (ressources budgétaires de l'État).

Les décisions du ministre de la Culture (section 14, al. 2) peuvent faire l'objet d'un appel conformément à la procédure spécifiée par la loi sur la procédure administrative.

L'appel n'est pas suspensif de l'application de ces décisions.

Par ailleurs, il existe des monuments culturels spécialement protégés (section 16 de la loi modifiée sur la protection des monuments culturels).

Les ensembles et les complexes (ensembles construits) de monuments culturels qui ont une valeur historique, scientifique ou artistique, sur décision du Cabinet, peuvent être déclarés "réserves de monuments culturels" qui doit être protégée conformément à un règlement pris pour chacune de ces réserves. C'est le Cabinet qui approuve les règlements pour les réserves de monuments culturels.

Les monuments culturels qui sont nouvellement découverts sont également protégés par la loi modifiée sur la protection des monuments culturels (section 17). Les objets nouvellement découverts qui ont une valeur historique, scientifique, artistique ou autrement culturelle quelle que soit son régime de propriété, sera sous protection de l'État jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur l'inclusion de tels objets dans la liste des monuments culturels protégés par l'État. La décision doit être prise dans les 6 mois à partir du jour où le propriétaire a été informé de celle-ci (la découverte).

Le découvreur doit notifier, dans les 10 jours, l'inspection d'État pour la protection du patrimoine, des objets trouvés dans le sol, à la surface du sol, dans l'eau, dans des bâtiments anciens ou dans des parties de ceux-ci ou encore dans des vestiges de ceux-ci et qui peuvent avoir une valeur historique, artistique ou autrement culturelle.

iii. Lituanie

L'article 3 de la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier prévoit le classement de ce dernier.

Le patrimoine culturel immobilier est classé d'une part d'après la structure et d'autre part d'après la nature des propriétés intéressantes qui déterminent l'importance de celles-ci.

D'après la structure, le patrimoine culturel immobilier est :

- un objet individuel – un lieu, une structure ou d'autres choses immobilières qui possèdent des propriétés dignes d'intérêt ;
- un objet complexe – un groupe d'objets de patrimoine culturel qui est important dans sa totalité ;
- un site.

D'après la nature des propriétés intéressantes qui déterminent l'importance de celles-ci ou la combinaison de celles-ci, le patrimoine culturel immobilier peut être :

- archéologique : lieux d'activités économiques ou défensives passées, sites de résidence, de sépulture ou de culte, ensemble de ceux-ci, ou les sites qui sont la source unique ou une des sources principales de données scientifiques là où se situent des recherches archéologiques et des découvertes ;
- subaquatique : les objets, sites et articles archéologiques, immobiliers ou mobiliers, dont l'importance est reconnue et qui sont totalement ou partiellement sous l'eau, là où la seule ou une des principales sources de données scientifiques provient de recherches et découvertes subaquatiques ;
- mythologique : les objets de culte antiques ou d'autres activités humaines reconnues d'importance et mentionnées dans le folklore ;
- ethno-culturel : les structures dont l'importance est reconnue, les ensembles de celles-ci, les lieux ou sites révélant la singularité de la culture ethnique ;
- architectural : les structures architecturales dont l'importance est reconnue, les parties de celles-ci, leur aménagement ou équipement (meuble), et l'intégralité de leur compositions architecturales de telles structures et/ou ensemble de lieux, d'îlots, de lieux et sites ;
- urbain : parties historiques de cités, villes et lieux similaires et sites dont l'importance est reconnue ;
- d'espaces verts, en tant qu'objets du patrimoine culturel : les espaces verts historiques dont l'importance est reconnue (parcs, jardins et autres espaces verts historiques) ;
- d'ingénierie : structures techniques d'ingénierie et ensembles de celles-ci dont l'importance est reconnue aussi bien que les équipements industriels ou technologiques ;
- historique : les objets ou sites dont l'importance est reconnue, liés à des événements importants ou personnes publiques, à l'histoire culturelle ou de l'État ou rendus célèbres par la littérature ou d'autres œuvres d'art ;
- mémoriel : les objets dont le but est de commémorer des événements ou des personnes d'importance de l'histoire culturelle ou de l'État ;
- artistique : les œuvres d'art monumentales, les chapelles miniature, les croix de type pilier, les croix-piliers abritées par un toit, les croix monuments, les mémoriaux et les autres œuvres d'art dont l'importance est reconnue et qui sont directement liés au territoire occupé et requis dans son utilisation ;
- sacré : les objets, lieux, ensembles de ceux-ci et sites importants pour les communautés, les sociétés et les centres religieux ;
- d'expression culturelle : les résultats d'activités créatives non traditionnelles d'un groupe de personnes dont l'importance est reconnue.

Le patrimoine culturel immobilier doit être partie intégrante du paysage culturel. Sa nature de propriété de grande valeur de ce dernier peut également être reconnue comme significative.

La protection du patrimoine culturel immobilier (art. 4) consiste en la “comptabilisation”, la déclaration de protection, la conservation – entretien et utilisation –, la connaissance et sa diffusion, la réhabilitation.

La protection du patrimoine culturel immobilier doit être réglementée pour les objectifs de protection suivants :

- 1) connaissance scientifique – préserver les sources archéologiques et les autres sources uniques de données historiques qui peuvent être reprises en menant des recherches scientifiques sur un objet ou un site protégés ;
- 2) connaissance publique et utilisation – assurer les conditions pour les générations présentes et futures afin de posséder de solides connaissances, d’être admis et utiliser le patrimoine culturel immobilier ;
- 3) le respect public – protéger les objets commémoratifs et sacrés, les lieux d’inhumation et de commémoration des morts ou des tués (soldats, insurgés, résistants aux occupations et autres cimetières inutilisés ou tombes individuelles).

Un ou plusieurs buts pour la protection d’un objet ou d’un site du patrimoine culturel immobilier peuvent être fixés.

La protection légale du patrimoine culturel immobilier consiste en :

- 1) les conditions de protection du patrimoine fixées par la loi pour les objets du patrimoine culturel, les domaines (terrains, territoires), les sites et les zones de protection de ceux-ci ;
- 2) les conditions fixées par la loi sur les aires/zones protégées et la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier, pour les objets du patrimoine culturel situés dans des réserves, réserves intégrales et parcs nationaux (d’État) ;
- 3) les conditions fixées par la loi sur la planification territoriale, la loi sur les aires protégées et les documents de planification territoriale préparés conformément à la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier ;
- 4) les obligations des gestionnaires précisés dans les accords de protection.

Les conditions de la protection du patrimoine fixées par la loi et les autres actes juridiques doivent être répertoriés dans les réglementations de protection remis aux gestionnaires d’objets particuliers du patrimoine culturel.

Le département ou la subdivision municipale chargé de la protection du patrimoine doivent inscrire une décision de déclenchement de déclaration de protection d’un objet du patrimoine culturel dans le Registre des biens culturels. Ils doivent également en donner une notification écrite, dans les 15 jours de l’inscription, à toute personne dont les droits *in rem*, de biens immobiliers présents sur le domaine d’un tel bien, ont été enregistrés dans le Registre immobilier.

Le public et les gestionnaires d’un objet du patrimoine culturel doivent être tenus au courant d’une décision de déclaration de protection et de la documentation de conception des limites du secteur et de la zone de protection de cet objet conformément à la procédure établie par la loi sur les aires protégées et la loi sur la planification territoriale.

Sur proposition de la subdivision municipale de protection du patrimoine, chaque conseil municipal déclare protégé par la municipalité des objets du patrimoine culturel.

Le ministre de la Culture déclare “protégé” par l’État des objets du patrimoine culturel.

Sur proposition du ministre de la Culture et après approbation de la Commission nationale pour le patrimoine culturel, le Gouvernement devra déclarer monuments culturels les objets du patrimoine culturel d’importance nationale.

Sur proposition du ministre de la Culture, le Gouvernement inscrira les monuments culturels qui peuvent être préservés et ouverts au public, sur la liste des objets historiques, archéologiques et culturels d’importance nationale, seulement lorsque la République de Lituanie en est exclusivement propriétaire.

Un acte juridique par lequel un objet du patrimoine culturel est déclaré protégé, doit spécifier le but (les buts) de la protection, la nature des caractéristiques de grande valeur ou la combinaison de celles-ci, déterminant l’importance. Il doit également approuver les limites du domaine (territoire, secteur) et de la zone de protection.

Là où un objet du patrimoine culturel s’est détérioré, a été détruit ou lorsque ses caractéristiques de valeur ont été perdues d’une manière différente, dès l’établissement des raisons qui ont causé le dommage et/ou des personnes responsables de celui-ci et dès qu’un préavis d’au moins 6 mois a été donné dans la presse, une décision sera prise sur l’abrogation ou l’amendement d’un acte de déclaration de protection d’un objet du patrimoine culturel.

Dès la prise de décision retirant la protection à l’objet, le dit objet ne doit pas être rayé du Registre des biens culturels.

Lorsqu’un objet du patrimoine culturel est déclaré “protégé”, ou une réserve ou encore une réserve intégrale est établie afin de protéger un site, les données suivantes doivent être introduites dans le Registre des biens culturels et dans un certificat de bien culturel immobilier (de propriété culturelle immobilière) :

- 1) les actes juridiques et leurs amendements fixant la protection et approuvant le territoire (domaine, secteur) et les zones de protection, les codes d’entrées dans les registres ;
- 2) l’institution qui a la charge de la protection d’un objet ou d’objets ;
- 3) les conditions générales de l’accord de protection conclu avec un gestionnaire, le cas échéant ;
- 4) le gestionnaire ou les gestionnaires habilités à entretenir l’objet ou les objets, le cas échéant.

Là où la raison d’être d’un objet mobilier qui est situé dans une structure (immeuble) du patrimoine culturel et est protégé par la loi sur la protection des biens culturels mobiliers, est solidaire de celle de la structure, et là où le bien est relié à la structure et lui apporte une valeur supplémentaire, le bien doit être inscrit dans le Registre des biens culturels et dans un certificat de propriété culturelle immobilière en tant que bien représentant une caractéristique de grande valeur de cette structure.

Là où la structure est déclarée “protégée”, le bien culturel mobilier spécifié comme caractéristique de grande valeur, doit être également protégé par la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier du 22 décembre 1994.

3. Périmètres ou secteurs de protection

a) Abords

1) *Droit international*

La multitude d'expressions désignant les abords rend la notion complexe. Elle est tantôt désignée par voisinage, entourage, environnement, perspective, zone tampon et aire de protection, etc.

La doctrine a synthétisé ces définitions internationales en une définition compréhensible. Il s'agit pour elle d'un espace ou d'une zone géographiquement délimité ou non, n'ayant pas nécessairement de valeur patrimoniale propre, environnant un monument ou un site et participant à sa mise en valeur ou renforçant sa protection.

C'est au sein du droit de la guerre qu'apparaît la notion d'abords. Les principes développés dès 1923 par la commission des juristes instituée par la Société des Nations recommandaient aux États « d'établir une aire de protection autour des monuments de valeur historique situés sur son territoire », et qu'en « temps de guerre ces zones sont à l'abri du bombardement ». L'aire de protection pouvait comprendre « une zone environnante d'une largeur ne dépassant pas 500 mètres à partir de la périphérie dudit espace. » La Convention de La Haye du 14 mai 1954 reprend ces principes en mentionnant les abords immédiats du monument.⁶³²

Si certaines définitions sont présentes dans la sphère internationale, il ne s'agit néanmoins pas toujours de définitions juridiquement contraignantes (traités, conventions, etc.).

L'affirmation de la nécessité de prendre en compte l'environnement des monuments aura lieu à Athènes en 1931. La Charte d'Athènes pour la restauration des monuments historiques établie lors du Premier Congrès international des architectes et techniciens des monuments historiques indique dans sa septième résolution que « La protection du voisinage des sites historiques devrait faire l'objet d'une attention particulière ». Par ailleurs ses conclusions générales indiquent dans un troisième point consacré à la mise en valeur des monuments que

- la Conférence recommande de respecter, dans la construction des édifices le caractère et la physionomie des villes, surtout dans le voisinage des monuments anciens dont l'entourage doit être l'objet de soins particuliers. Même certains ensembles, certaines perspectives particulièrement pittoresques, doivent être préservés.
- Il y a lieu aussi d'étudier les plantations et ornements végétaux convenant à certains monuments ou ensembles de monuments pour leur conserver leur caractère ancien.
- Elle recommande surtout la suppression de toute publicité, de toute présence abusive de poteaux ou fils télégraphiques, de toute industrie bruyante, même des hautes cheminées, dans le voisinage des monuments d'art ou d'histoire ».

⁶³² L'article 4 de la Convention prévoit l'interdiction pour les États d'utiliser les abords immédiats des biens culturels « à des fins qui pourraient exposer ces biens à une destruction ou à une détérioration en cas de conflit armé », et invite les États à s'abstenir de tout acte d'hostilité à l'égard des abords.

Le développement de la notion s'ensuit, d'abord reprise dans la recommandation concernant la sauvegarde de la beauté et du caractère des paysages et des sites (Unesco, 11 décembre 1962), avant de l'être par la Charte de Venise de 1964.

En deuxième lieu, la Charte internationale sur la conservation et la restauration des monuments et des sites⁶³³ comporte à son article 6 des recommandation quant à la conservation d'un monument. Cette dernière implique « celle d'un cadre à son échelle ». Elle ajoute que « Lorsque le cadre traditionnel subsiste, celui-ci sera conservé, et toute construction nouvelle, toute destruction et tout aménagement qui pourrait altérer les rapports de volumes et de couleurs seront proscrits ».

La Charte ajoute que « les adjonctions ne peuvent être tolérées que pour autant qu'elles respectent toutes les parties intéressantes de l'édifice, son cadre traditionnel, l'équilibre de sa composition et ses relations avec le *milieu environnant* » (art. 13)

En troisième lieu, une recommandation concernant la sauvegarde des ensembles historiques ou traditionnels et leur rôle dans la vie contemporaine élaborée en 1976 à Nairobi dans le cadre de l'UNESCO, évoque le respect des vues sur, ou depuis, les monuments et les ensembles, ce qui introduit l'idée d'un critère visuel pour déterminer les abords. Elle déclare que « les architectes et les urbanistes devraient veiller au respect des vues sur, ou depuis, les monuments et les ensembles » (art. 5).

En quatrième lieu, la Charte pour la conservation des villes historiques élaborée en 1975 dans le cadre du Conseil de l'Europe à Amsterdam, souligne l'importance de la notion de conservation intégrée pour la gestion des abords des biens protégés.

Cette réflexion aboutit en 1985 à la Convention pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe.

L'article 7 de la Convention dispose que « aux abords des monuments, à l'intérieur des ensembles architecturaux et des sites, chaque partie s'engage à susciter des mesures visant à améliorer la qualité de l'environnement ».

L'environnement des monuments est pris en compte en ce que l'article 4 engage les États à éviter que des biens protégés ne soient défigurés, dégradés ou démolis. Ils doivent introduire dans leur législation la soumission à une autorité compétente des projets de démolition ou de modification de monuments déjà protégés ou faisant l'objet d'une procédure de protection, ainsi que de *tout projet qui affecte leur environnement*.

Les orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial de 1972 développent une notion voisine, la « zone tampon ». Ce concept d'abords ne concerne que les édifices inscrits sur la liste du patrimoine mondial. Il est défini comme « une aire entourant le bien proposé pour inscription dont l'usage et l'aménagement sont soumis à des restrictions juridiques et/ou coutumières, afin d'assurer un surcroît de protection à ce bien ».

Le Rapport final sur les villes durables européennes⁶³⁴ montre que l'Union européenne se saisit progressivement de la question. Ce rapport déclare que la création d'aires de protection peut contribuer à l'objectif des villes durables.

Des Recommandations relatives à la sauvegarde et au développement des abords des monuments et sites protégés en Europe⁶³⁵ prennent ensuite le relais. Elle concernent

⁶³³ Établie lors du II^e Congrès international des architectes et des techniciens des monuments historiques de Venise en 1964, puis adoptée par l'ICOMOS en 1965.

⁶³⁴ Commission européenne, Bruxelles, 1996.

directement la sauvegarde et le développement des abords et ont été adressées aux États, dans le cadre d'un projet de coopération culturelle européenne.

Le document⁶³⁶ indique que la notion de patrimoine subit depuis les dernières décennies un élargissement typologique, chronologique et géographique, fonction notamment de la diversité des approches culturelles et elle englobe des réalités comme :

- Les sites archéologiques
- L'édifice isolé
- Les ensembles architecturaux
- Les centres historiques
- Les paysages culturels
- Les sites naturels

Le phénomène d'élargissement entraîne une réévaluation constante de la notion d'abords et une complexité grandissante dans leur appréhension et leur gestion.

La notion de protection du patrimoine ne peut faire l'économie de la prise en compte de la problématique du développement. Le patrimoine protégé ainsi que ses abords sont menacés par une transformation accélérée du territoire et de ses usages et subissent en milieu urbain comme rural des *pressions immobilières* de plus en plus fortes

Certaines tendances trop conservatrices en matière de protection des abords peuvent entraîner d'autre part un immobilisme social, économique et urbanistique des aires concernées.

L'approche du traitement des abords du patrimoine repose sur des critères principalement visuels et esthétiques.

L'aire de protection y est définie comme suit : « L'espace établi autour ou entre des biens culturels légalement protégés, qu'il s'agisse d'un monument isolé, d'un ensemble, d'un centre historique, d'un site archéologique ou d'un site naturel, dont le périmètre est fixé en fonction des exigences de la protection des abords du patrimoine concerné, en s'inscrivant dans les dispositions juridiques en vigueur dans les différents pays européens en matière de sauvegarde du patrimoine et aménagement du territoire ».

Les recommandations ajoutent que l'aire de protection n'est pas nécessairement de nature patrimoniale, puisqu'elle correspond à un espace de transition et d'articulation entre le bien protégé et le reste du territoire. À telle enseigne, un édifice situé à l'intérieur de l'aire de protection ne sera pas considéré comme un élément patrimonial a priori. Toutefois dans les aires de forte densité patrimoniale tels les centres anciens, il peut arriver fréquemment que le périmètre de l'aire de protection d'un bien protégé englobe d'autres éléments d'intérêt patrimonial.

Cette acception de l'aire de protection se confond avec la notion d'abords.

⁶³⁵ Recommandations relatives à la sauvegarde et au développement des abords des monuments et sites protégés en Europe, Bruxelles, 2002.

⁶³⁶ Document élaboré dans le cadre du projet de coopération culturelle européenne intitulé « Sauvegarde et développement des abords des monuments et sites protégés en Europe » développé grâce au soutien du programme « Culture 2000 » de l'Union européenne par le bureau d'architecture et d'urbanisme Cooparch-R.U. (Bruxelles, Belgique), l'Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (France), l'Instituto universitario de urbanistica Valladolid (Espagne) et le Service des Sites et Monuments nationaux Luxembourg (Grand-Duché de Luxembourg), p. 177-181.

Recommandations relatives à la sauvegarde et au développement des abords des monuments et sites protégés en Europe

Objectifs.

La nature et les prescriptions des aires de protection doivent prendre en compte les valeurs propres dont témoigne le bien protégé. Ces valeurs peuvent être notamment de nature mémorielle, historique, esthétique, écologique, scientifique, sociale ou symbolique.

Les aires de protection doivent contribuer à assurer la conservation des biens patrimoniaux, quelle que soit la nature de leur valeur, en leur garantissant un environnement compatible avec leur rôle de témoins du passé, mais aussi en permettant le développement d'activités assurant leur gestion durable.

Les aires de protection doivent concourir, outre à la protection des biens patrimoniaux et au développement de leurs abords, à un objectif plus général d'embellissement de l'environnement urbain ou rural, et à l'amélioration de la qualité de la vie dans une optique de développement durable.

Méthodologie

Pour assurer les objectifs exprimés aux articles précédents, les aires de protection pourront être établies selon les critères suivants :

a) Critères visuels et esthétiques.

Les aires de protection établies selon ces critères visent à favoriser la meilleure perception et appréhension du bien protégé dans son contexte. Le périmètre de ces aires est fonction de l'extension maximale du champ de visibilité à l'intérieur duquel on peut mettre en évidence toutes vues significatives sur ou depuis le bien protégé.

Sur le terrain, les prescriptions accompagnant les aires de protection doivent satisfaire à trois paramètres : celui relatif au respect du détail architectural (éléments architecturaux, ornements, couleur, ...), celui concernant les questions de gabarit et d'implantation générale des constructions et enfin celui propre à la bonne préservation des perspectives éloignées sur et depuis le monument à protéger.

b) Critères de développement.

Les aires de protection établies selon ces critères visent à préserver ou à promouvoir l'existence d'un contexte socio-économique et culturel favorable à la conservation du patrimoine concerné et à son usage le plus approprié dans une optique de développement durable.

Les aires de protection pourront, suivant les situations, associer trois approches :

a) Préventive

Dans le cas où la situation actuelle est jugée acceptable, d'un point de vue visuel, esthétique et/ou socio-économique, les prescriptions doivent avoir essentiellement pour fonction de prévenir toute altération de nature à menacer les valeurs caractérisant le bien protégé.

b) Corrective

Dans les cas où la situation actuelle n'est pas satisfaisante, les prescriptions doivent avoir pour fonction de corriger des situations inappropriées, compte tenu des valeurs dont le bien protégé est porteur, en vue de rétablir un environnement qui soit conforme à celles-ci.

c) Prospective

Dans les cas où la situation actuelle requiert une adaptation du contexte du bien protégé aux exigences de la vie contemporaine, des mesures d'intervention proactives doivent être préconisées afin de favoriser de meilleures conditions de développement et d'adéquation avec des projets de transformation du territoire, en bonne harmonie avec la protection du patrimoine.

Dans les cas de superposition ou de juxtaposition d'aires de protection, il convient de préconiser une stratégie de protection élargie intégrant et globalisant le système complet des aires considérées. En outre, la mise en réseau des aires de protection peut favoriser l'identification et l'appropriation du patrimoine par l'utilisateur de l'espace urbain ou rural.

Dans le cadre d'une amélioration générale de la situation dans une aire de protection, il faut accorder à l'espace public et/ou collectif un rôle stratégique, inducteur d'une série de prescriptions et d'interventions, non seulement en matière de structuration spatiale, de perception visuelle et d'usages, mais aussi de matériaux, de signalisation, de mobilier urbain, d'accessibilité et de convivialité. En matière de mobilier urbain notamment, celui-ci doit faire preuve de sa bonne insertion – en évitant toute forme de pastiche – et de sa qualité esthétique intrinsèque. De plus, au sein des aires de protection, il est opportun de mettre en place une signalisation spécifique et visuellement bien intégrée visant à renseigner l'existence du bien protégé.

Toutes ces prescriptions et ces mesures veilleront à ne pas nuire aux valeurs dont le bien protégé est porteur.

Dans le cas d'aires de protection concernant notamment un patrimoine ayant visuellement un impact territorial à grande échelle (cathédrale, beffroi, château, ...), il convient non seulement de régler les conditions de préservation et d'amélioration des abords proches, mais aussi d'identifier et protéger, le cas échéant, les vues significatives vers le bien protégé, afin de favoriser la perception de celui-ci à l'échelle du territoire.

Le cas échéant, il est souhaitable de superposer aux aires de protection un système de servitude altimétrique, afin d'assurer un contrôle sur d'éventuelles variations de gabarits pouvant interférer avec les vues sur et depuis le bien protégé.

Pratique

Pour atteindre les objectifs formulés dans le présent document, il est indispensable de promouvoir la collaboration étroite entre les administrations du patrimoine et celles compétentes en matière d'urbanisme, afin de coordonner les réglementations relatives à la sauvegarde du patrimoine avec les instruments de planification sociale, économique et urbanistique.

Il est recommandé de poursuivre la réflexion et l'échange d'expériences au niveau européen, afin d'élaborer des stratégies concertées d'approche en matière d'abords des

biens protégés, tout en tenant compte des spécificités des réglementations aux niveaux national, régional et local.

Formation

Les présentes recommandations doivent inspirer les programmes de formation des architectes, urbanistes, historiens d'art et archéologues, afin de former ces différents intervenants à une gestion concertée et responsable du patrimoine.

2) Droit français

Les abords sont définis par la doctrine comme le « périmètre délimité autour d'un immeuble protégé au titre des monuments historiques (classé ou inscrit) à l'intérieur duquel toute construction, tout aménagement ou toute autre modification des lieux, visibles de l'immeuble protégé (visibilité directe) ou en même temps que lui (covisibilité), sont soumis à autorisation. »⁶³⁷

Le principe de la protection systématique des abords des monuments historiques a été introduit dans la législation dès 1943.⁶³⁸ Il a pour but d'assurer la protection de l'environnement visuel de l'immeuble protégé au titre des monuments historiques, pour en permettre une meilleure lisibilité.

La servitude prévue aux articles L621-31 et L621-32 subordonne à une autorisation préalable de l'architecte des bâtiments de France toute construction nouvelle, démolition, déboisement, transformation ou modification sur les immeubles situés dans le champ de visibilité de l'édifice protégé au titre des monuments historiques de nature à en affecter l'aspect.

Il convient de souligner la présence du terme édifice (immeubles bâtis) qui a remplacé celui d'immeuble et qui a un champ d'application plus petit, il ne comprendrait pas des fonds de terre, des arbres ou les jardins historiques. Toutefois les classements d'un monument historique et de son environnement naturel calculent le périmètre de 500 mètres à partir des murs de clôtures extérieures des parcs et jardins protégés.

La protection est effective dans la zone appelée « périmètre des 500 mètres », distance calculée à partir du pourtour de l'immeuble protégé.

Deux notions doivent être dégagées en ce qui concerne les vues sur ou depuis l'immeuble. D'une part, la visibilité directe s'appréciera en prenant en considération les seuls immeubles visibles d'un endroit accessible de l'immeuble protégé. D'autre part, la covisibilité s'appréciera eu égard « à la vue conjointe de l'immeuble protégé et des modifications ou constructions envisagées depuis un lieu accessible au public ».

Plusieurs modifications législatives ont successivement permis d'adapter la zone de protection dans le sens d'un assouplissement de la délimitation.

L'article L. 621-30-1 du Code du patrimoine considère « comme étant situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui, et situé dans un périmètre n'excédant pas 500 mètres ».

⁶³⁷ CECOJI, *op. cit.*, p. 174.

⁶³⁸ Loi n° 92 du 25 février 1943, JO du 4 mars 1943.

L'architecte des Bâtiments de France (ABF) peut proposer, en fonction de la nature de l'immeuble et de son environnement, un périmètre de protection adapté à un immeuble non protégé au titre des monuments historiques faisant l'objet d'une procédure d'inscription ou de classement ou d'une instance de classement.

Lorsque cette adaptation consiste à un dépassement de la distance de 500 mètres, l'accord de la ou des communes intéressées doit être obtenu. C'est ensuite l'autorité administrative qui crée ce périmètre après enquête publique.

Lorsqu'il s'agit d'une modification du périmètre par l'autorité administrative, sur proposition de l'architecte des Bâtiments de France, l'accord de la ou des communes intéressées doit être obtenu. La décision interviendra après enquête publique.

Cette modification est faite « de façon à désigner des ensembles d'immeubles, bâtis ou non, qui participent de l'environnement d'un monument historique, pour en préserver le caractère ou contribuer à en améliorer la qualité » (L. 621-30, al. 4 C. Pat.).

La jurisprudence a entre autres dégagé que c'est la « préservation d'une certaine unité esthétique de l'environnement du monument » qui doit guider le contrôle exercé par l'ABF.

3) Droit allemand (*Umgebung*)

Les abords sont compris par la doctrine allemande comme les « espaces, bâtis ou non, entourant un monument (historique), dont la préservation contribue à la mise en valeur de celui-ci, quelle que soit son étendue et à l'intérieur desquels toute sorte de modification portant atteinte à l'intégrité du monument (historique) peut exiger une autorisation administrative. »

C'est dans la législation de chaque *Land* que cette notion peut être rencontrée. Une définition en tant que telle n'apparaît que dans les *Denkmalschutzgesetze* de Berlin et de Brandebourg. Si les autres *Länder* prévoient bien la protection des abords d'un monument historique, ils n'en donnent cependant pas une définition. La notion est utilisée sous des vocables variés. Les *DSchG* requièrent l'obtention d'une autorisation administrative lorsque des constructions ou autres modifications risquent de porter atteinte à l'intégrité du lieu.

L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation est soit celle compétente pour la protection des monuments historiques (*Denkmalschutzbehörde*), soit celle compétente pour la conservation des monuments historiques (*Denkmalfachbehörde*), soit ces deux autorités conjointement.

En Sarre par exemple, une « atteinte à l'apparence du monument historique » suffit.

En Rhénanie-Palatinat, la législation intègre les abords au monument historique dès lors qu'ils constituent une unité. Cela a pour conséquence que toute atteinte à l'abord est considérée comme une atteinte directe au monument historique.

Plusieurs degrés de protection sont rencontrés dans les différentes *DSchG*, du régime le plus protecteur aux dispositions les plus libérales.

Une des législations considérées comme la plus efficace et la plus aboutie par la doctrine⁶³⁹ est celle de Rhénanie-du-Nord-Westphalie

Les abords, les espaces libres, les surfaces non bâties (*Freiflächen*) ainsi que les perspectives (*Sichtbezüge*) sont inclus.

La ligne de démarcation entre les abords et le monument historique a été tracée par le tribunal administratif supérieur de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Pour ce dernier, « les abords sont constitués par les surfaces qui se doivent de rester non bâties ou inchangées de façon à ne modifier ni l'apparence ni la perception du monument historique. Cependant, les surfaces comportant des éléments aménagés (*gestalterische Elemente*) et qui sont, en conséquence, intégrés au monument historique lui-même, n'appartiennent pas aux abords mais font partie du monument historique lui-même ».⁶⁴⁰

Il n'existe pas de distance prédéterminée formant le rayon du périmètre de protection. Il s'agit donc d'une analyse au cas par cas. Celle-ci se fera en prenant en considération la dimension des projets de constructions, la topographie des lieux ainsi que la covisibilité commune avec le monument historique.

Ainsi un gratte-ciel peut très bien devoir faire l'objet d'une étude de par sa visibilité depuis le monument et bien qu'il en soit plus éloigné qu'un autre bâtiment non visible.⁶⁴¹

Par exemple les dispositions, issues des *DSchG* de Rhénanie-Palatinat et de Sarre qui concernent les abords :

DSchG de la Rhénanie-Palatinat

« § 4 Patrimoine culturel immobilier et mobilier, protection de l'environnement.

(1) Le patrimoine culturel immobilier est en particulier : (...)

2. les zones de monuments (*Denkmalzonen*) (§ 5)⁶⁴².

Les zones de monuments peuvent inclure des édifices qui ne sont pas des monuments au sens propre du terme. Dépendances, espaces ouverts et installations auxiliaires font partie du monument culturel immobilier, là où ils forment une unité avec lui, par souci de préservation et de conservation.

L'environnement (les environs) d'un monument culturel immobilier font aussi l'objet de la protection, dans la mesure où il est important pour son maintien, son apparence ou son impact en matière d'urbanisme. »

DSchG de la Sarre :

« § 2 Définitions (...)

(2) sont des monuments (...)

Appartiennent également à un monument

⁶³⁹ R. KLEEBERG, W. EBERL, *Kulturgüter in Privatbesitz, Handbuch für das Denkmal und Steuerrecht*, 2^e Edition, Verlag Recht und Wirtschaft Heidelberg, 2001, n° 133, cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 164.

⁶⁴⁰ R. KLEEBERG, *op. cit.*, n° 132-133.

⁶⁴¹ R. KLEEBERG, *op. cit.*, n° 134.

⁶⁴² « §5 Les zones de monuments

(1) les zones de monuments sont en particulier :

1. les ensembles complexes bâtis (Absatz 2),

2. les caractéristiques de l'apparence des routes, espace et l'image des lieux (Absatz 3, Satz 1) et les quartiers planifiés et les lotissements (Absatz 3, Satz 2),

3. les caractéristiques du plan des lieux (configurations spatiales) (Absatz 4),

4. les parcs historiques, jardins et cimetières (Absatz 5),

5. les sites culturels (Absatz 6). »

1. ses accessoires et ses équipements,
 2. les espaces verts, ouverts et aquatiques, où ils forment une unité avec le monument de valeur historique.
- (3) fait aussi l'objet de la protection du patrimoine, l'environnement bâti, là où son apparence est considérable.
- (6) zones de monument caractérisées par exemple par certaines époques passées et révolues, des développements, des méthodes de construction
1. les centres-villes, les quartiers et les établissements,
 2. les images de routes, d'espace et de lieu [*paysages de rues*] ainsi que les plans locaux,
 - 3 les espaces verts, libres et aquatiques, zones et équipements économiques, (...) »

4) Droit suisse

Il n'y a pas de définition légale des abords. La Commission fédérale des monuments historiques circonscrit la notion d'abords comme « l'aire qui contribue à donner [à un monument] sa valeur. Cet apport peut être de nature structurelle, fonctionnelle ou visuelle »⁶⁴³.

Le régime juridique applicable aux abords des terrains contenant des biens culturels immobiliers est déterminé par les législations cantonales.

La loi du canton de Genève sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPNMS) prévoit que le classement (section 3) s'étend aux abords des objets protégés (voir art. 11 al. 1 lit. a LPNMS).

Celle du canton de Neuchâtel (loi sur la protection des biens culturels du 30 août 1995 (LPBC)) dispose à son art. 4 al. 1 que « sont protégés conformément à la présente loi, en raison de leur intérêt esthétique, artistique, historique ou scientifique : (...) les immeubles bâtis, leurs parties intégrantes et leurs abords. »

5) Droit belge

i. Droit de la Région wallonne

Aux termes de l'article 187, 7° du CWATUPE, une zone de protection est « la zone établie autour d'un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé, et délimitée par un périmètre fixé en fonction des exigences de conservation intégrée de ce bien ». Cette notion est donc à rapprocher de la notion d'« abords » au sens où cette zone nécessite la présence d'un bien immobilier protégé.

Une zone de protection peut être établie autour d'un bien immobilier par l'arrêté inscrivant ce bien sur la liste de sauvegarde ou l'arrêté de classement de ce bien. Ces derniers fixeront alors les limites de cette zone. La constitution d'une zone de protection apparaît donc comme une faculté dont disposent les autorités.

L'étendue de la zone de protection n'est pas définie par le CWATUPE. Elle devra donc être délimitée selon les circonstances.

Une zone de protection peut être constituée soit en même temps que la procédure de protection du bien qu'elle environne, soit après – et donc indépendamment – la protection du bien immobilier en question. Il existe deux hypothèses différentes.

⁶⁴³ *Protection des abords des monuments*, Commission fédérale des monuments historiques, CFMH, 17 octobre 2008.

Dans le premier cas l'arrêté de protection – inscription sur la liste de sauvegarde ou classement – établit concomitamment une zone de protection et en fixe les limites. Il convient alors de supposer, à l'instar de la doctrine, que la détermination de la zone sera assujettie aux mêmes règles que celles qui régissent l'inscription ou le classement (enquêtes publiques, avis, etc.).⁶⁴⁴

Dans le second cas, la zone de protection peut être établie par arrêté motivé du Gouvernement, après avis de la Commission royale monuments, sites et fouilles. Il faut alors que la procédure suive celle qui vaut pour l'inscription sur la liste de sauvegarde ou pour le classement.⁶⁴⁵

La délimitation d'une zone de protection emporte certains effets juridiques principalement dans le cadre des permis d'urbanisme (art. 84 § 2 al. 3 et art. 109 CWATUPE) ainsi que de l'affichage publicitaire (art. 438, 3° CWATUPE).

ii. Droit de la Région de Bruxelles-Capitale

L'arrêté de classement établit, le cas échéant, autour de tout bien classé (monument, ensemble, site, site archéologique) une zone de protection dont il fixe les limites (art. 228 CoBAT). Cette zone de protection est délimitée par un plan annexé à l'arrêté.

Le Gouvernement bruxellois était auparavant tenu d'établir une zone de protection autour de tout bien classé, il s'agit actuellement d'une option (ordonnance du 19 février 2004). Aucune directive n'est donnée par le CoBAT concernant l'étendue de la zone de protection qui sera donc fixée selon chaque cas.

Dans la zone de protection, l'article 237 § 1^{er} prévoit que « tous les actes et travaux de nature à modifier les perspectives sur le bien relevant du patrimoine immobilier ou à partir de celui-ci sont soumis à l'avis de la Commission royale des monuments et des sites ainsi qu'à l'avis de la commission de concertation » (prévue à l'article 9 du CoBAT).

La faculté que le gouvernement a d'arrêter une liste des actes et travaux qui en raison de leur minime importance ne requièrent pas l'avis de la Commission royale des monuments et des sites (CRMS), après avoir recueilli l'avis de cette dernière. Ces actes sont également dispensés des mesures particulières de publicité et de l'avis de la commission de concertation, selon le second paragraphe *in fine* de l'article 237 du CoBAT. Cependant, il semble que cette faculté n'ait pas été exercée dans l'arrêté du gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008. Ce dernier prévoit néanmoins des dispositions applicables aux biens qui ne font pas l'objet d'une mesure de protection (dispense d'un permis d'urbanisme, dispense d'intervention d'un architecte moyennant certaines conditions).

iii. Droit de la Région flamande

Le site urbain ou rural possède deux acceptions selon l'article 2.3 du décret modifié du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux (DPMS). Non seulement, il s'agit d'un groupement d'un ou plusieurs monuments et/ou de biens immobiliers (avec leurs éléments environnants), mais également « les environs visuels directs, attenants d'un monument (...) qui par leur caractère typique, soit mettent en

⁶⁴⁴ Michel QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel*, Bruges, Vanden Broele, 2009, p. 209.

⁶⁴⁵ Selon les travaux préparatoires du premier décret qui comportait déjà la mesure (Anne Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 192).

évidence la valeur intrinsèque du monument, soit peuvent garantir la conservation et l'entretien du monument du fait de leurs qualités physiques ».

La protection des abords se fait donc par un arrêté de classement en tant que site urbain ou rural (art. 7 DPMS). Cet arrêté comprend un plan en annexe fixant une délimitation précise de la zone protégée (art. 8 DPMS). Il doit également mentionner les limitations particulières auxquelles le droit de propriété doit répondre en vue de la conservation des caractéristiques intrinsèques du monument ou du site urbain ou rural.

En ce qui concerne les environs immédiats d'un monument, deuxième sens du site urbain ou rural, le Conseil d'État a jugé que la délimitation de cette protection doit être dûment motivée, notamment en ce qui concerne son caractère visuel.⁶⁴⁶

6) Droit québécois

L'aire de protection est visée par l'article 2 de la loi sur le patrimoine culturel et définie comme une aire environnant un immeuble patrimonial classé, délimitée par le ministre pour la protection de cet immeuble.

Le §3 de la même loi prévoit la délimitation d'une aire de protection. Le ministre peut, par arrêté et après avoir pris l'avis du Conseil du patrimoine culturel du Québec, délimiter l'aire de protection d'un immeuble patrimonial classé (40 al. 1). La distance séparant l'immeuble patrimonial classé et le périmètre est d'une longueur maximale de 152 mètres (40 al. 2).

Avant de prendre l'avis du Conseil, le ministre de la Culture doit transmettre un avis de son intention de délimiter une aire de protection accompagné d'un plan de l'aire envisagée à chaque personne indiquée au registre foncier comme propriétaire d'un immeuble situé dans cette aire ainsi qu'au greffier ou secrétaire-trésorier de la municipalité locale sur le territoire de laquelle cette aire est située.

Cet avis d'intention détermine le périmètre de l'aire de protection envisagée et contient la désignation des immeubles inclus dans cette aire, un énoncé des motifs de l'avis d'intention.

L'avis d'intention contient aussi une notification qui dispose que toute personne intéressée peut, dans les 60 jours de la transmission de l'avis, émettre son avis auprès du conseil national du patrimoine de Québec.

En outre l'avis d'intention doit être publié au moins une fois dans un journal du lieu ou de la région concerné.

Une fois l'avis d'intention transmis, et lorsqu'un délai de 90 jours s'est écoulé à partir de la date de la transmission, le ministre peut, par arrêté, délimiter l'aire de protection d'un immeuble patrimonial classé. L'arrêté contient la délimitation de l'aire de protection, la désignation des immeubles inclus dans cette aire ainsi qu'un énoncé des motifs de la délimitation de cette aire de protection. En outre, un plan de l'aire de protection y est joint.

L'arrêté est publié à la *Gazette officielle du Québec* et cet arrêté et le plan qui y est joint sont publiés au moins une fois dans un journal du lieu ou de la région concerné.

⁶⁴⁶ C.E., n° 81.382, 28 juin 1999, et n° 88.984, 14 juillet 2000, *Boucqueau* (Anne Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 57.).

Une mention de l'existence d'une aire de protection pour l'immeuble patrimonial classé concerné est inscrite dans le registre du patrimoine culturel.

7) Droit des pays baltes

i. Estonie

La loi modifiée du 27 février 2002 sur la préservation du patrimoine prévoit l'existence de zones protégées ainsi que les contraintes qui y sont applicables.

Ces zones sont établies afin de protéger les monuments immobiliers et les espaces de préservation du patrimoine (art. § 25, 1°).

Elles ont pour fonction :

- 1) d'assurer l'observabilité (visibilité) des monuments immobiliers et espaces de préservation du patrimoine, y compris la préservation des vues à longue distance et la visibilité de la silhouette ;
- 2) de préserver les éléments de construction de valeur culturelle de monuments immobiliers, d'espaces de préservation du patrimoine et des environs de celui-ci dans le contexte spatial.

Une zone protégée d'un monument immeuble est la surface s'étendant 50 mètres à partir de l'extérieur ou des limites du monument, sauf si l'acte juridique qui désigne le monument prévoit autre chose. L'extension de la zone protégée d'un monument immobilier peut être changée (art. § 25, 3°).

Une zone protégée commune peut être établie pour des monuments immobiliers comprenant un ensemble historique ou des monuments immobiliers situés à proximité (art. § 25, 4°).

L'établissement et la procédure de modification d'une zone protégée d'un monument immobilier et la publication d'une directive par le ministère de la Culture sont soumis aux règles prévues pour la désignation en tant que monument, l'abrogation de la désignation et la modification des informations concernant les monuments (art. § 12).

Les zones de protection ne doivent pas être établies pour :

- 1) les monuments immeubles qui sont situés dans un espace de préservation du patrimoine (cf. *infra*) sauf si les statuts de ce dernier prévoient autrement ;
- 2) les monuments immobiliers situés dans des cimetières.

Sont interdits à l'intérieur d'une zone protégée d'un monument immobilier sans permission écrite du Conseil national du patrimoine :

- 1) érection de structures, construction de routes, fossés et lignes de service public, autres terrassements, excavations et opérations d'amélioration des terres ;
- 2) fermeture de la visibilité du monument immobilier.

Les procédures pour ce permis ainsi que son format sont déterminés par réglementation du ministère de la Culture.

L'extension d'une zone protégée d'un espace de préservation du patrimoine et les restrictions qui lui sont applicables seront établies dans les statuts de l'espace de préservation du patrimoine.

Cette zone protégée peut être divisée en plusieurs parties avec différentes modalités de contraintes.

ii. Lettonie

La loi modifiée du 12 février 1992 sur la protection des monuments culturels prévoit la constitution de zones de protection des monuments culturels (section 23).

Afin d'assurer la protection des monuments culturels, des zones de protection des monuments culturels seront déterminées.

L'accord de l'utilisateur ou du propriétaire du terrain ne devra pas être obtenu pour créer de telles zones.

Les zones et les régimes d'entretien de celles-ci seront déterminés par l'Inspection de l'État pour la protection du patrimoine.

La zone de protection autour de monuments culturels pour lesquels aucune zone de protection n'a été déterminée et autour de monuments culturels nouvellement découverts dans les régions rurales, sera d'une distance de 500 mètres. Cependant, en ville, il s'agira d'une distance de 100 mètres.

Toute activité économique au sein de la zone de protection d'un monument ne pourra être effectuée qu'avec autorisation de l'Inspection de l'État pour la protection du patrimoine.

Le directeur de l'Inspection de l'État pour la protection du patrimoine, en tenant compte des réglementations du cabinet, peut déterminer les biens dégradant l'environnement qui sont situés à l'intérieur des zones de protection des monuments culturels. De tels biens doivent être désignés pour la démolition et la poursuite de leur développement ne doit pas être permise.

b) Secteurs sauvegardés

1) Droit français

Les secteurs sauvegardés ont été créés par la loi du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière.⁶⁴⁷ Cette loi qui est également intitulée loi « Malraux », du nom du ministre chargé des affaires culturelles de l'époque, était relative à la protection et la mise en valeur d'ensembles bâtis d'intérêt historique ou esthétique. La loi est une réponse à la menace des grandes opérations d'aménagement et de reconstruction pesant sur les centres urbains anciens après la Seconde Guerre mondiale. Cette législation prend en considération l'unité patrimoniale de zones définies. Des secteurs sauvegardés ont été créés tant dans des grandes que des petites agglomérations françaises.

i. Création et approbation

La matière se retrouve aux articles L641-1 et L641-2 du code du patrimoine (chapitre 1^{er} « secteurs sauvegardés », titre IV « espaces protégés », livre VI « monuments historiques, sites et espaces protégés » - partie législative) ainsi qu'à l'article D641-1 de la partie réglementaire du même code. Toutes ces dispositions renvoient à celles du code de l'urbanisme, d'une part, en sa partie législative (art. L313-1 et suivants – livre III « aménagement foncier », titre I « opérations d'aménagement », chapitre III « restauration immobilière et secteurs sauvegardés », section I « secteurs sauvegardés »), d'autre part, en sa partie réglementaire (R313-1 et s.).

⁶⁴⁷ Loi n° 62-903 du 4 août 1962, *JORF* du 7 août 1962, p. 7813.

Des secteurs dits « secteurs sauvegardés », peuvent, aux termes de l'article L313-1, I du code de l'urbanisme, « être créés lorsqu'ils présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non. »

La protection par un secteur sauvegardé est enclenchée par l'État. L'autorité administrative procède en effet à l'instauration d'un secteur sauvegardé sur demande ou avec l'accord de la commune ou, le cas échéant, de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme. Cette création ne peut intervenir qu'après que la Commission nationale des secteurs sauvegardés a rendu son avis.

En premier lieu, l'acte qui crée le secteur sauvegardé – selon l'époque : un arrêté (inter)ministériel, un arrêté préfectoral – prescrit dans le même temps l'élaboration d'un **plan de sauvegarde et de mise en valeur** (PSMV), qui est un document d'urbanisme. En second lieu, cet acte met en révision le plan local d'urbanisme (P.L.U.) lorsqu'il existe, qui peut être modifié ou révisé conformément au code de l'urbanisme (art. L123-13-1 et L123-13-II al. 2) jusqu'à l'approbation du PSMV.

L'élaboration du PSMV est menée conjointement par l'État et la commune (ou l'établissement public de coopération intercommunale – EPCI – compétent en matière de plan local d'urbanisme).

Ensuite, le projet de PSMV est soumis pour avis à une commission locale du secteur sauvegardé. Après avis du conseil municipal (ou dans le cas d'un EPCI, de son organe délibérant) et de la Commission nationale des secteurs sauvegardés, le projet de PSMV est mis à l'enquête par l'autorité administrative.

L'approbation du PSMV se fait par l'autorité administrative dans le cas d'un avis favorable du conseil municipal (ou de l'EPCI). Dans le cas contraire, il sera approuvé par décret en Conseil d'État (L313-1, II code de l'urbanisme).

Le PSMV peut être révisé dans les formes prévues pour son établissement (L313-1, IV code de l'urbanisme). Sa modification sera acceptée si celle-ci ne porte pas atteinte à son économie générale ou ne réduit pas un espace boisé classé.

ii. Effets

Aux termes de l'article L313-2 du code de l'urbanisme, dès publication de la décision administrative créant le secteur sauvegardé, « tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis à permis de construire ou à déclaration (...) après accord de l'architecte des Bâtiments de France ». L'accord doit être donné dans un certain délai, sinon il est réputé donné. En d'autres termes, le contrôle sur les immeubles au sein du secteur sauvegardé consiste donc à soumettre à autorisation « tout travail ayant pour effet de modifier l'état » de ces immeubles (art. L313-2 Code de l'urbanisme). Il s'agit des interventions tenant tant à l'aspect extérieur des immeubles, qu'à l'intérieur des immeubles (art. L313-1 III al. 2 Code de l'urbanisme).⁶⁴⁸ La nature des opérations nécessitant une visite des immeubles est précisée dans une circulaire⁶⁴⁹ du 21 février 1967 relative à l'habilitation des hommes de l'art appelés à visiter les immeubles dans les secteurs sauvegardés ou les secteurs de restauration immobilière (point I de la circulaire).

⁶⁴⁸ CECOJI, *op. cit.*, p. 898.

⁶⁴⁹ Non parue au *Journal officiel* ; NOR: DEVUP6700001C.

Le plan de sauvegarde et de mise en valeur peut en outre comporter l'indication des immeubles ou parties intérieures ou extérieures d'immeubles (L313-1, III Code de l'urbanisme) :

- soit dont la démolition, l'enlèvement ou l'altération sont interdits et dont la modification est soumise à des conditions spéciales ;
- soit dont la démolition ou la modification pourra être imposée par l'autorité administrative à l'occasion d'opérations d'aménagement publiques ou privées.

Un arrêt du Conseil d'État⁶⁵⁰ est venu confirmer la seconde possibilité « ouverte par les dispositions précitées du code de l'urbanisme, de démolir des immeubles situés dans un secteur sauvegardé ». Il a rappelé qu'elle n'avait pas pour objet « de supprimer des bâtiments en mauvais état mais de mettre en valeur le secteur en créant notamment des espaces libres ». Le requérant ne saurait donc « utilement se prévaloir, pour contester la légalité de cette disposition du plan de sauvegarde, de ce que son immeuble serait en bon état à la suite des travaux qu'il y aurait réalisés ».

Un autre arrêt du Conseil d'État⁶⁵¹ est relatif à l'indemnisation des démolitions. En l'occurrence, le décret approuvant le PSMV d'un secteur sauvegardé prévoyait que la démolition de l'immeuble dont la requérante était propriétaire pouvait être ordonnée. Si le décret ne prévoit aucune mesure d'indemnisation du dommage résultant de ce que cette démolition pourra être ordonnée, ce silence n'a eu ni pour objet, ni pour effet d'écartier l'application, aux préjudices résultant des prescriptions édictées par un plan de sauvegarde et de mise en valeur, du régime légal d'indemnisation des servitudes d'urbanisme institué par l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme. Ces dispositions sont compatibles avec les stipulations de l'article 1^{er} du 1^{er} protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Enfin, la doctrine souligne la difficulté de mise en œuvre des PSMV due à la lourdeur de la procédure d'élaboration en même temps qu'au haut degré de précision lors de la délimitation.

c) Zones de protection

1) *Droit français : ZPPAUP puis AMAP*

La création des zones de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP) a permis la mise en place d'une initiative communale et d'une co-décision avec l'État.

Les ZPPAUP ont été récemment remplacées par les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (nouvel art. L. 642-1 et s.). Les AVAP se substitueront à terme aux ZPPAUP qui doivent donc être transformées avant le 14 juillet 2015 (régime transitoire).

i. Les ZPPAUP

Les zones de protection du patrimoine architectural et urbain ont été créées par l'article 70 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les

⁶⁵⁰ CE, 29 janvier 1993, *Texier*, req. n° 97533.

⁶⁵¹ CE, 7 janvier 2000, *Société Lady Jane*, req. n° 187042.

communes, les départements, les régions et l'État, modifiée par la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993).

Ces zones ont été étendues aux paysages par la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

Les dispositions furent codifiées par l'article L642-1 du code du patrimoine qui disposait que « (...) des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager peuvent être instituées autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel. »

L'instauration d'une telle législation s'est faite en réaction à la rigidité et à l'inadaptation du « périmètre automatique » de protection de 500 mètres prévu aux abords des monuments historiques par la loi de 1913. Ce mécanisme aboutissait à la « prise en compte d'éléments sans intérêt tout en laissant parfois de côté des monuments, des paysages dignes de faire l'objet d'une protection adaptée. »⁶⁵²

Plusieurs caractéristiques ont contribué au succès de cet instrument de protection :

- sa souplesse de mise en œuvre (par rapport au secteur sauvegardé) ;
- la double considération : aspect bâti et paysager (tant urbain que rural) ;
- cohérence de l'instrument sur des espaces parfois très étendus ;
- l'adaptation des servitudes en fonction de différents éléments tels que la localisation du site, le caractère du bâti, etc. (plan en « sous-zones ») ;
- création en l'absence de tout monument historique ;
- l'initiative de la commune concernée : proposition ou accord du conseil municipal ;
- peuvent aller jusqu'à prévoir l'interdiction de construire.⁶⁵³

La protection des monuments historiques situés dans une ZPPAUP n'est pas affectée par celle-ci sauf concernant les règles applicables à leurs abords qui sont remplacées par les prescriptions de la ZPPAUP (dans la mesure où ces abords sont couverts).

ii. Les AVAP

Les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) vont progressivement remplacer les ZPPAUP.

Issu de la loi du 12 juillet 2010 (article 28 et s. de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, « Grenelle II »), l'impératif de développement durable est placé au cœur du dispositif qui a en effet « pour objet de promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable » (art. L642-1 al. 2 C. pat). Il convient de remarquer une différence par rapport au dispositif des ZPPAUP, l'absence de référence explicite à la notion de protection.

⁶⁵² CECOJI, *op. cit.*, p. 986.

⁶⁵³ CAA Nancy, 18/12/2003, n° 98NC01928 (cité par CECOJI, *Ibid.*) : « Des prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysages sont instituées à l'intérieur de ces zones ou parties de zones pour les travaux mentionnés à l'article 71 (loi n° 83-8 du 07/01/1983) ; les travaux mentionnés à l'article 71 sont les travaux de construction, de démolition (...) ; Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'interdiction de construire dans certains secteurs est au nombre des prescriptions pouvant légalement être instituées dans une ZPPAUP ».

Tout AVAP se fonde avant sa création sur « un diagnostic architectural, patrimonial et environnemental, prenant en compte les orientations du projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme, afin de garantir la qualité architecturale des constructions existantes et à venir ainsi que l'aménagement des espaces. »

Aux termes de l'article L642-1 actuel du code du patrimoine, « une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine peut être créée à l'initiative de la ou des communes ou d'un établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est compétent en matière d'élaboration du plan local d'urbanisme, sur un ou des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique. » (L642-1, al. 1^{er} C. pat.).

Si le motif esthétique n'est plus pris en compte directement, la liste des intérêts ajoute la dimension archéologique, tout en conservant celle historique, culturelle, architecturale, urbaine, paysagère et historique.

L'AVAP, qui a le caractère de servitude d'utilité publique (art. L642-1, al. 3), conserve la caractéristique d'être le fruit d'un partenariat et une démarche consensuelle entre la collectivité territoriale et l'État. L'initiative de l'AVAP, servitude d'utilité publique annexée au plan local d'urbanisme (PLU), revient à la collectivité compétente en matière de PLU qui en a également la responsabilité. Toutefois, l'accord du préfet de département est nécessaire pour la création ou la révision de l'AVAP (art. L642-3, al. 6 C. pat.).

L'AVAP garde également la particularité de pouvoir porter sur des territoires d'une très grande diversité patrimoniale (espace rural, quartiers de ville, etc.). En revanche, au contraire des plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) des secteurs sauvegardés, l'AVAP ne peut pas réglementer les travaux intéressant les intérieurs des immeubles.

Concrètement, la création de l'AVAP a pour objet de délimiter un périmètre à l'intérieur duquel tous les travaux sont étroitement contrôlés, notamment via l'avis de l'architecte des bâtiments de France (ABF), dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation requises. Ces dernières sont issues soit du code de l'urbanisme (déclaration préalable, permis de démolir, de construire ou d'aménager), soit du code du patrimoine (autorisations spéciales).

Le dossier de l'AVAP comporte (art. L642-2, al. 1^{er}) :

- un rapport de présentation des objectifs de l'aire ;
- un règlement⁶⁵⁴ comportant des prescriptions ;
- un document graphique qui fixe, selon l'intérêt des constructions et des espaces, les conditions à respecter en termes de morphologie urbaine, de typologie bâtie, d'implantation, de volumétrie des constructions, etc.

⁶⁵⁴ Art. L642-2 : « Le règlement de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine contient des règles relatives :

- à la qualité architecturale des constructions nouvelles ou des aménagements de constructions existantes ainsi qu'à la conservation ou à la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces naturels ou urbains ;
- à l'intégration architecturale et à l'insertion paysagère des constructions, ouvrages, installations ou travaux visant tant à l'exploitation des énergies renouvelables ou aux économies d'énergie qu'à la prise en compte d'objectifs environnementaux. »

Une circulaire du 2 mars 2012 relative aux AVAP vient préciser les conditions d'application du dispositif.

2) Droit québécois

L'équivalent le plus proche dans la législation québécoise semble être la "zone d'intérêt patrimonial". Celle-ci doit être prévue dans le schéma d'aménagement et de développement de toute municipalité régionale de comté (MRC) organisé par la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1). L'article 5, 6° de cette dernière dispose que « le schéma doit, à l'égard du territoire de la municipalité régionale de comté : (...) 6° déterminer toute partie du territoire présentant pour la municipalité régionale de comté un intérêt d'ordre historique, culturel notamment patrimonial au sens de la Loi sur le patrimoine culturel (chapitre P-9.002), esthétique ou écologique ; (...) ».

Un même territoire peut présenter plusieurs types d'intérêt à la fois.

Une des lectures qui peut être faite est qu'il s'agit d'une transcription des mesures de protection déjà réalisées par la loi sur le patrimoine culturel, au sens où les paysages culturels patrimoniaux, les sites patrimoniaux désignés, déclarés ou cités en vertu de cette loi devraient, selon le cas, être déterminés territoires d'intérêt historique, culturel ou patrimonial.

Lorsqu'il s'agit de déterminer des territoires d'intérêt, certains territoires doivent être circonscrits et la nature de leur intérêt précisée. Il faut également les localiser sur une carte.

Les moyens de mise en valeur privilégiés doivent, une fois qu'ils sont déterminés, faire l'objet d'une transposition en termes réglementaires sous forme, par exemple, de zonage, de critères d'implantation et d'intégration architecturale, de citation de biens patrimoniaux, etc.

Dans le cas précis des fouilles archéologiques, l'article 150 de la loi sur le patrimoine culturel prévoit qu'une municipalité peut, par règlement, prévoir les cas et les conditions dans lesquels une personne qui doit obtenir un permis ou une autorisation de la municipalité est tenue, préalablement à la réalisation de son projet, de réaliser des fouilles et des relevés archéologiques dans une zone d'intérêt patrimonial identifiée au schéma d'aménagement et de développement en vigueur sur son territoire.

4. Sites

a) Droit français

Le classement et l'inscription des sites ont été introduits à la fin du 20^e siècle (loi du 21 avril 1906 et loi du 2 mai 1930). Ces dispositions sont aujourd'hui codifiées au sein du code de l'environnement (C. env.) aux articles L et R 341-1 et suivants. S'il n'y a pas de définition du « site », sa protection est organisée selon deux niveaux de protection, l'inscription et le classement.

Quant à l'inscription, l'article L341-1 C. env. prévoit qu'« il est établi dans chaque département une liste des monuments naturels et des sites dont la conservation ou la préservation présente, au point de vue artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, un intérêt général. » Quant au classement, il existe la possibilité de classer les monuments naturels et les sites inscrits ou non sur la liste dressée par la commission départementale (L341-2 C. env.). Une enquête publique est prévue dans les deux cas.

L'inscription d'un site entraîne l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention (art. L341-1 *in fine* C. env.). Cette obligation est remplie lorsque selon la nature des travaux, soit une demande (de permis de construire, de permis de démolir, de permis d'aménager), soit la déclaration préalable est introduite. L'architecte des bâtiments de France doit être consulté lors de l'instruction de la demande d'autorisation (avis ou accord selon les cas ; cf. not. R341-9 C. env.).

Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale⁶⁵⁵ (art. L341-10 C. env.).

L'évolution du site est donc placée sous le contrôle de l'administration (pour les sites classés, le ministre chargé des sites et pour le site inscrit, le préfet du département).

b) Droit allemand (Denkmalbereich ; Ensemble)

Si la notion de « site » n'existe pas au sens strict en droit allemand, ce dernier comprend dans les DSchG les notions de « sites monumentaux » ou « zone de monuments historiques » (*Denkmalbereich*) ou d'« ensemble » (*Ensemble*).

Selon la doctrine, il n'y a pas de terme standard dans les DSchG. Sont présentes les appellations d'ensembles (*Gesamtanlage*), de zones de monuments (*Denkmalzone*), de groupes d'installations bâties (*Gruppe baulicher Anlagen*) ou encore d'ensembles de choses (*Sachgesamtheiten*).

Les DSchG traitent souvent les zones et les ensembles de monuments comme une catégorie à part de monuments dont la protection est possible moyennant le respect de certaines conditions (valeur, par exemple historique, et intérêt public).

La doctrine distingue entre, d'une part, les ensembles envisagés comme unité et dont l'état ancien a été en très grande partie conservé et, d'autre part, les ensembles formés à travers le temps rendant compte d'une certaine diversité. Elle rapproche la notion de celle de collection d'objets mobiliers qui présentent également une « relation fonctionnelle ».

Enfin, il existe réellement une diversité dans les DSchG quant à la protection des ensembles qui ne rend pas harmonieux ce mécanisme.

La *DSchG* de Rhénanie-Palatinat utilise l'expression de *Denkmalzone* (zone de monuments).

Ces zones de monuments peuvent comprendre des objets (éléments) qui ne sont pas des monuments culturels, mais sont importants pour l'ensemble (le tout). Les ornements, les accessoires et les meubles, les espaces ouverts et les structures secondaires font tous

⁶⁵⁵ Le préfet délivre cette autorisation spéciale après consultation de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) et avis de l'architecte des bâtiments de France en application du code de l'urbanisme, pour les modifications à l'état des lieux ou à leur aspect résultant notamment des constructions, travaux ou ouvrages soumis à déclaration préalable ou de l'édification ou de la modification de clôtures. Tous autres travaux sont soumis à l'accord du ministre chargé des sites qu'il s'agisse des travaux relevant du permis ou de travaux non soumis à autorisation au titre du code de l'urbanisme (art. R341-10 et s. C. env.).

partie d'un monument culturel immobilier, à condition qu'ils constituent une partie de celui-ci au point de vue de la protection et la conservation du monument (art. § 4 al. 1).

Celles-ci comprennent en particulier les complexes (grands ensembles) d'édifices (1), les « paysages de rue » (*physionomie de rue*) caractéristiques, squares et paysages urbains ainsi que les quartiers qui ont été planifiés et les lotissements (2), les plans de rue caractéristiques (3) les parcs historiques, les jardins et cimetières (4), et enfin les sites culturels (5).

Les complexes d'édifices comprennent, en particulier, les groupes d'édifices qui se démarquent en raison de leur taille, la diversité ou la variété de leurs éléments constitutifs, châteaux, forteresses, fortifications urbaines et terrassements linéaires défensifs, abbayes, monastères et couvents, y compris leurs espaces verts et ouverts et étendues d'eau.

Les « paysages de rues » caractéristiques, squares et paysages urbains sont ceux dont l'apparence générale est typique d'une période historique spécifique ou d'une tendance ou d'une conception caractéristique comprenant un style uniforme ou des styles contrastés. Les quartiers planifiés et les lotissements sont les complexes conçus uniformément basés sur un concept courant (commun).

Un *plan de rue* caractéristique est celui dans lequel le plan spécifiant la configuration des structures est typique d'une certaine période historique ou tendance, en particulier en ce qui concerne les formes des places, rues, agencements et fortifications.

Les parcs historiques, jardins et cimetières sont matérialisés par les travaux de conception du paysage ou les monuments aux morts, dont l'emplacement et la conception architectonique et horticole témoignent de la fonction remplie par le site comme environnement vivant et manifestation des sociétés antérieures et de la culture qu'elle représente.

Les sites culturels sont les zones clairement définissables présentant les travaux/œuvres visibles ou les traces de conception humaine ainsi que les monuments (tels que définis à l'article § 3, al. 2).

La *DSchG* de la Sarre opère une distinction entre les ensembles (*Ensembles*) et les zones de monuments (*Denkmalbereichen*). Les deux termes sont définis à l'article § 2.

L'ensemble – compris dans la définition du terme monument “bâti” – est compris comme une « pluralité d'édifices qui, étant liés historiquement comme groupe et localisés sur un même espace doivent être conservés comme monument (culturel) indépendamment du fait que cette pluralité d'édifices ou une partie de celle-ci constitue un monument culturel (monument individuel) » (art. § 2 al. 2 n° 2 *DSchG SL*)⁶⁵⁶.

Les zones de monuments historiques sont quant à elles comprises comme les « développements, constructions ou affectations particulièrement caractéristiques, d'époques révolues et anciennes spécifiques » comme les centres de localités, les quartiers et les lotissements (1), les “apparences” caractéristiques de rues, de places et d'endroits ainsi que leur agencement (plan) (2), les espaces verts, non bâtis et les plans d'eau, les espaces et les installations d'activité économique, dont l'apparence est à préserver en raison des critères de monument culturel (valeur historique, artistique, scientifique ou urbaine). Cette protection vaut indépendamment du fait que les éléments connexes soient des monuments “individuels” ou des éléments d'un ensemble. (art. § 2 al. 6 *DSchG SL*).

⁶⁵⁶Art. § 2 al. 2 n° 2 *DSchG SL* : « (2) Baudenkmäler sind (...) 2. Mehrheiten baulicher Anlagen (Ensembles), die als räumlich und geschichtlich zusammenhängende Gruppe aus den in Absatz 1 genannten Gründen erhaltenswert sind, unabhängig davon, ob die einzelnen baulichen Anlagen oder Teile von ihnen für sich Kulturdenkmäler (Einzeldenkmäler) sind ».

Pour certaines DSchG, toutes les parties de l'ensemble ne doivent pas toutes être protégées comme monument afin de pouvoir être protégées comme ensemble. Quelques législations vont jusqu'à prévoir la protection d'ensembles sans exiger qu'aucun élément soit protégé en tant que monument, par exemple en Sarre (§2) et en Rhénanie-Palatinat (§4). Parfois, un monument individuel et ses abords, si ces derniers ont une importance pour l'apparence du premier, s'opèrent par une protection en tant qu'ensemble.⁶⁵⁷

Le Land de Rhénanie-Palatinat protège les monuments culturels immeubles par acte administratif. Les mises au point en matière de zones de monuments sont effectuées par ordonnance (prescription légale). Ces décisions sont prises par l'autorité inférieure de protection des monuments (*untere Denkmalschutzbehörde*) de sa propre initiative ou à la demande de l'autorité professionnelle compétente pour le domaine des monuments historiques (*Denkmalfachbehörde*) (art. § 8 al. 4).

La DSchG de Sarre prévoit que l'autorité de protection des monuments du land (*Landesdenkmalbehörde*) est autorisée à placer sous protection des zones de monuments (*Denkmalbereiche*) au moyen d'ordonnances et ce, avec consultation de la commune (§ 18 al. 1 DSchG SL). Cette ordonnance contiendra un plan, une description, les mesures et conditions de conservation.

Il existe dans certains Länder une protection spécifique des environs de monuments archéologiques (par exemple art. 7 al. 4 DSchG Bavière). D'autres protègent comme monument culturel, les zones de monuments archéologiques dans lesquelles il existe une prédominance de monuments culturels archéologiques (art. § 2 al. 2 n° 4 DSchG Saxe-Anhalt).

La protection d'endroits où sont présumés pouvoir être trouvés des monuments archéologiques en sous-sol s'effectue par la mise en place de zones de protection de fouilles. Cette protection se retrouve selon la doctrine dans la plupart des Länder (*Grabungsschutzgebiete*). Cette protection est prévue en Rhénanie-Palatinat (art. § 22 DSchG RP) et en Sarre (art. § 10 al. 2 DSchG SL).

c) Droit suisse

La protection des sites en Suisse a évolué en passant d'une conception strictement centrée sur les noyaux médiévaux à celle envisageant toute agglomération (tissu bâti) même datée du siècle dernier.⁶⁵⁸

L'article 78 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101) prévoit que la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons (al. 1^{er}). Il indique également que la Confédération « dans l'accomplissement de ses tâches » prend en considération les objectifs de la protection de la nature et du patrimoine. Elle a l'obligation de ménager les paysages, la physionomie des localités, les *sites historiques* et les monuments naturels et culturels et les conserve dans leur intégralité si l'intérêt public l'exige (al. 2). La constitution vise donc explicitement les sites.

La loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection du paysage et de la nature (LPN ; RS 451) vient traduire cette obligation de la Confédération. Le but de la loi est notamment de ménager, de protéger, de promouvoir la conservation et l'entretien des « sites évocateurs du passé » au moyen d'aides financières.

⁶⁵⁷ CECOJI, *op. cit.*, p. 901.

⁶⁵⁸ CECOJI, *op. cit.*, p. 910.

La loi insiste sur la distinction qui doit être faite entre les objets d'importance nationale et ceux d'importance régionale et locale (art. 4 LPN). L'article 5 de la LPN prévoit la réalisation d'inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale, mis en place par l'ordonnance du 9 septembre 1981 concernant l'inventaire fédéral des sites construits à protéger en Suisse (OISOS ; RS 451.12). Selon l'article 6 LPN, l'inscription d'un objet d'importance nationale dans un inventaire fédéral indique que le site, une fois inscrit, doit être « conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates ».

La règle qui prescrit la conservation intacte du site dans les conditions fixées par l'inventaire « ne souffre d'exception, que si des intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation » lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération.

Selon la doctrine, la protection des sites s'opère, au niveau cantonal, sur la base d'une triangulation législative, formée par les dispositions cantonales d'application de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) (1), les lois cantonales sur les constructions (2), les lois cantonales sur la protection du patrimoine et de la nature (3).⁶⁵⁹

L'article 2 de la loi du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine (BE LPat ; RS 426.41) circonscrit la notion de patrimoine dans le canton de Berne. Parmi les biens du patrimoine immobilier se trouvent les sites archéologiques ou historiques, au même titre que les monuments historiques. Le paragraphe renvoie à la législation sur les constructions. La loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RS BE 721.0) dispose que les monuments historiques – objets et ensembles exceptionnels présentant une valeur culturelle, historique ou esthétique – comprennent notamment les sites, les ensembles bâtis ainsi que les jardins (10a, 1.3.1, al. 1 LC).

L'article 10 prévoit qu'une attention particulière doit être accordée notamment aux sites historiques et archéologiques, ainsi qu'aux lieux de découvertes et aux ruines.

Du point de vue de la procédure, lorsqu'un objet archéologique (site archéologique, lieu de découvertes et ruines), un monument historique digne de protection ou un monument historique digne de conservation, se trouve dans le périmètre de protection d'un site ou de faire partie d'un ensemble bâti inventorié dans le recensement architectural, les planifications et procédures, le service cantonal spécialisé doit toujours être associé aux procédures (de planification ou d'autorisation) (art. 10c 1.4, al. 1 et 2 LC).

Les plans directeurs pourront également porter sur la protection des sites. Les règlements de construction – principalement les prescriptions générales de la commune en matière de construction et les prescriptions régissant le plan de zones – peuvent notamment régler de façon plus détaillée la protection des sites (art. 68 et 69 LC).

L'article 86 LC dispose que les communes doivent désigner comme zones à protéger « les paysages ou parties de paysage ainsi que les sites bâtis ou parties de sites bâtis qui se distinguent par leur beauté, leur originalité, leur valeur historique ou culturelle ou leur importance pour l'écosystème ou pour la santé ». Des restrictions en matière de construction et d'affectation sont conséquemment définies par les communes (al. 2).

Une Commission de protection des sites et du paysage (CPS) vient conseiller les autorités lors de l'octroi de permis de construire ainsi que sur des questions touchant à l'esthétique. Elle est prévue par l'ordonnance du 27 octobre 2010 concernant la

⁶⁵⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 910.

Commission de protection des sites et du paysage (OCPS ; RS BE 426.221). L'inventaire des sites construits (ISOS) est pris en compte.

La loi cantonale genevoise du 4 juin 1976 sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS ; RS GE L 4 05) a entre autres buts de préserver l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les immeubles et les sites dignes d'intérêt, ainsi que les beautés naturelles (art. 1^{er}, lettre *b*). Les immeubles et les sites dignes d'intérêt sont ainsi protégés conformément à la loi (art. 4), spécialement les sites et paysages qui présentent un intérêt biologique, scientifique, historique, esthétique ou éducatif (art. 35 al. 1^{er}).

La loi indique que les sites comprennent les paysages caractéristiques (rives coteaux, points de vue) et les ensembles bâtis qui méritent d'être protégés pour eux-mêmes ou en raison de leur situation privilégiée (art. 35 al. 2).

C'est le gouvernement – Conseil d'État – qui prend les dispositions nécessaires à l'aménagement ou à la conservation d'un site protégé. Il le fait au moyen d'un plan de site et, le cas échéant, d'un règlement (art. 38 al 1). Selon, l'article 38 alinéa 2 lettre *a*), ceux-ci détermineront en particulier les mesures propres à assurer la sauvegarde ou l'amélioration des lieux (maintien de bâtiments existants, angles de vue, etc.)

La LPMNS réserve également les dispositions de la loi sur les constructions et les installations diverses du 14 avril 1988 (LCI GE ; RS GE L 5 05) relatives aux zones protégées (art. 35 al. 3 LPMNS). L'article 15 concernant l'« esthétique des constructions » de la loi prévoit que le département de l'urbanisme peut « interdire ou n'autoriser que sous réserve de modification toute construction qui, par ses dimensions, sa situation ou son aspect extérieur nuirait au caractère ou à l'intérêt d'un quartier, d'une rue ou d'un chemin, d'un site naturel ou de points de vue accessibles au public » (art. 15 al. 1^{er} LCI).

L'affectation du sol est traduite au niveau cantonal par la loi d'application du 4 juin 1987 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT GE ; RS GE L 1 30). Cette dernière met en place un système de zones dont divers types de plans et règlements peuvent préciser « l'affectation et le régime d'aménagement des terrains » (art. 13). C'est le cas des « plans de site visés par la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976 » (lettre *c*).

Il existe de telles protections des sites dans les autres lois cantonales.

Par exemple :

- canton de Neuchâtel : loi du 22 juin 1994 sur la protection de la nature, art. 10 ;
- canton du Valais : ordonnance du 20 septembre 2000 sur la protection de la nature, du paysage et des sites, art. 1^{er} al. 2 ;
- canton de Bâle Campagne : loi du 11 décembre 2002 sur la protection et l'étude des sites et objets archéologiques.

d) Droit belge

1) Droit de la Région wallonne

Le CWATUPE entend le terme site au sens de « toute œuvre de la nature ou toute œuvre combinée de l'homme et de la nature constituant un espace suffisamment caractéristique et homogène pour faire l'objet d'une délimitation topographique » (art. 185 lettre *c*). Le code définit également l'expression « site archéologique » comme « tout

terrain, formation géologique, monument, ensemble architectural ou site ayant recelé ou étant présumé receler des biens archéologiques⁶⁶⁰ » (art. 185 lettre *d*).

Les sites sont donc inscrits ou classés en tant que bien immobilier de la même façon qu'un monument ou un ensemble architectural.

Le site protégé sera donc soumis à une servitude générale consistant à ne pas modifier le bien protégé sans avoir obtenu un permis d'urbanisme préalable. En ce qui concerne les effets des mesures de protection, le bien concerné pourra être soumis, selon ses caractéristiques à des « conditions particulières de protection et de gestion », impliquant, le cas échéant, des restrictions au droit de propriété (comme l'interdiction totale ou conditionnelle de bâtir, de lotir ou d'ériger des clôtures). Elles sont déterminées dans l'arrêté inscrivant un bien immobilier sur la liste de sauvegarde ou l'arrêté de classement du bien immobilier concerné.

Il existe pour les sites des limites quant aux servitudes d'utilité publique. Le second alinéa de l'article 207 CWATUPE dispose en effet que : « L'arrêté relatif à un site ne peut limiter la liberté de l'exploitant agricole de ce site en ce qui concerne les plantations et les cultures, à l'exception toutefois des haies, des bosquets, des allées et des bois, des zones humides, des zones protégées pour l'intérêt que présente leur végétation ou leur faune, ainsi que du sol couvrant des sites archéologiques. »

À noter également que la notion de patrimoine exceptionnel inclut les sites et sites archéologiques. Ceux-ci doivent alors bénéficier d'une mesure de protection et présenter un intérêt majeur afin d'être éventuellement inscrit sur la liste du patrimoine exceptionnel par arrêté du Gouvernement après avis de la Commission royale monuments, sites et fouilles (art. 187, 12° CWATUPE).

2) Droit de la Région de Bruxelles-Capitale

L'article 206 du CoBAT définit le terme « site » et l'expression de « site archéologique ». Le site est « toute œuvre de la nature ou de l'homme ou toute œuvre combinée de l'homme et de la nature constituant un espace non ou partiellement construit et qui présente une cohérence spatiale » (art. 206 lettre *c*). La définition vise tant les sites naturels que culturels.

Le site archéologique est lui compris comme « tout terrain, formation géologique, bâtiment, ensemble ou site qui comprend ou est susceptible de comprendre des biens archéologiques » (art. 206 lettre *d*).

Les sites et les sites archéologiques peuvent faire l'objet de mesures de protection, comme les monuments, ensembles ou sites.

3) Droit de la Région flamande

En Région flamande, la notion de site est utilisée dans plusieurs textes.

En matière de protection du patrimoine, les principaux sont le décret modifié du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux ainsi que le décret modifié du 16 avril 1996 portant la protection des sites ruraux.

Le premier texte utilise la notion de site urbain ou rural. Elle revêt deux sens. Il s'agit en premier lieu d'un « groupement d'un ou plusieurs monuments et/ou de biens

⁶⁶⁰ L'article 232, 1° définit les biens archéologiques comme « les vestiges ou toute autre trace d'ordre paléontologique, de l'activité de l'homme ou de l'environnement de celui-ci, constituant un témoignage d'époques ou de civilisations dont la principale ou une des principales sources d'information scientifique est assurée par des fouilles ou par des découvertes ».

immobiliers, avec leurs éléments environnants, tels que plantations, enceintes, cours d'eau, ponts, chaussées, rues et places publiques qui, en raison de sa valeur artistique, scientifique, historique, folklorique, archéologique industrielle ou autre valeur socio-culturelle, sont d'intérêt général ».

En second lieu, ce sont « les environs visuels directs, attenants d'un monument (...) qui par leur caractère typique, soit mettent en évidence la valeur intrinsèque du monument, soit peuvent garantir la conservation et l'entretien du monument du fait de leurs qualités physiques ».

Pour le second texte, le site est « une superficie de terrain limitée à faible densité de constructions et une cohésion dont la forme d'apparence et la cohésion sont le résultat de processus naturels et de développements sociaux ».

L'indication qu'il s'agit d'une « superficie de terrain limitée » permet d'exclure du champ d'application du décret la protection des sites régionaux, qui est réalisée par ailleurs.⁶⁶¹ Le critère de « faible densité de construction » permet de différencier ce type de protection avec celle des sites urbains et ruraux. La Cour d'arbitrage a jugé, dans un arrêt du 24 juin 1993⁶⁶², qu'il existe une nette différence entre les deux notions.⁶⁶³ Analysant les travaux préparatoires du décret du 3 mars 1976, elle fait ressortir la caractéristique essentielle du site rural ou urbain : « contribuer au caractère et à l'ambiance d'une ville ou d'une commune ».⁶⁶⁴ En revanche, le site est caractérisé par l'espace et la végétation qui le constituent et en forment la valeur.

Enfin, les caractéristiques de cohésion et d'apparence que le site doit revêtir sont issues soit de processus naturels, soit de développements sociaux (influence anthropique).

Alors que la définition du site rural ou urbain contient une indication quant aux valeurs qui peuvent justifier une protection, en revanche celle du site n'en comporte pas. Toutefois, l'article 5 du décret du 16 avril 1996 prévoit que lorsqu'un site est « d'intérêt général en raison de sa valeur scientifique naturelle, historique, esthétique [ou] socio-culturelle », il peut être protégé ainsi qu'une « zone de transition soutenant ces valeurs du site ». Ces raisons de protéger – spécialement celle qualifiée de « socio-culturelle » – démontrent une très grande ouverture.

La protection générale des sites ruraux s'opère par l'encouragement du maintien, de la réparation et du développement des valeurs rurales culturelles-historiques, physiques-géographiques et esthétiques, ainsi que des petits éléments paysagers⁶⁶⁵ (art. 3, 7° décret de 1996).

⁶⁶¹ Arrêté modifié du Gouvernement flamand du 8 décembre 1998 établissant les règles de l'agrément provisoire et définitif des sites régionaux (arrêté d'exécution du décret flamand portant protection de la nature).

⁶⁶² Arrêt n° 50/93, *M.B.*, 15 juillet 1993, p. 16567.

⁶⁶³ Anne Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 93.

⁶⁶⁴ Les sites ruraux ou urbains sont censés viser les zones à bâtir dans les plans d'aménagement selon le rapporteur des séances publiques du Conseil culturel tenues lors de la préparation du projet (Anne Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 94.)

⁶⁶⁵ « Éléments ligniformes ou ponctuels, y compris les végétations correspondantes dont l'aspect, la structure ou la nature résultent ou non des activités humaines et qui font partie de la nature, tels que : accotements, arbres, (...), sources, digues, talus broussailleux, bords boisés, haies, chemins creux, vergers de hautes tiges, végétations clôturant les parcelles, fossés, fourrés, mares, abreuvoirs et cours d'eau » (article 2, 6°, du décret du 21 octobre 1997 relatif à la conservation de la nature et à l'environnement naturel).

À côté des notions de site urbain ou rural et de site, le décret de 1996 comprend également celles de « pâturage permanent historique », de « terre arable », de « lieu d'ancrage » et de « paysage patrimonial ».⁶⁶⁶

La notion de « site rural ou urbain » se traduit donc par un « ensemble plus vaste, qui présente une certaine homogénéité et qui peut ou non comprendre des bâtiments protégés individuellement comme monument »⁶⁶⁷.

L'environnement du monument a été inclus à la notion plus tardivement (en 1995). À propos de celui-ci, le Conseil d'État a jugé que la délimitation de la protection d'un site rural autour d'une ferme protégée, spécialement son caractère visuel, doit être dûment motivée.⁶⁶⁸

e) Droit des pays baltes

1) *Estonie*

Des espaces de préservation du patrimoine sont désignés par le Gouvernement estonien sur proposition du ministre de la Culture.

Dès la désignation en tant qu'espace de préservation du patrimoine, le Gouvernement approuve les statuts des espaces de préservation du patrimoine. Ces statuts donnent les limites de l'espace et ses zones protégées et indiquent la date à laquelle l'espace de préservation a d'abord été désigné (protégé). Ils précisent également les conditions et restrictions applicables dans l'espace de préservation du patrimoine et dans ses zones protégées, ainsi que la division des tâches entre les organismes élaborant la préservation du patrimoine.

Si les espaces de préservation du patrimoine comprennent un élément naturel protégé, les statuts prévoient également la coopération entre organismes œuvrant à la préservation du patrimoine et l'administrateur de l'élément naturel protégé (art. § 15, 2°).

Avant désignation comme espace de préservation du patrimoine, le Conseil national du patrimoine demande l'avis des conseils locaux (autorités locales) au sujet du projet de statuts d'un espace de préservation du patrimoine. Il organise l'affichage public du projet de statuts d'un espace de préservation du patrimoine dans la municipalité rurale locale ou conseil municipal et sur le site Internet du Conseil national du patrimoine par notification de celui-ci à l'avance dans au moins un journal national quotidien et un journal local. La durée de l'affichage public sera d'au moins 4 semaines (art. § 15, 3°).

⁶⁶⁶ Ces notions sont définies respectivement en tant que :

- végétation semi-naturelle (...) pâturage caractérisé par l'utilisation de longue durée comme prairie de pâture, de fauche ou à utilisation alternative, ou à valeur culturelle-historique, ou comportant une végétation riche en espèces d'herbes et d'herbacées et où l'environnement est le plus souvent caractérisé par la présence de ruisseaux, de fossés, de mares, de microreliefs, de sources ou d'eau d'infiltration (art. 3, 2° décret de 1996, à comparer avec la définition de prairie historique permanente de l'article 2, 5° du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel) ;
- terres actuellement destinées aux cultures agricoles y compris la sidération, les prairies à ivraies temporaires, les horticultures, les arboricultures et les cultures d'arbres fruitiers à basse tige » (art. 3, 3° décret de 1996) ;
- territoire faisant partie des sites paysagers les plus précieux, constituant un complexe d'éléments patrimoniaux variés qui forment un ensemble présentant les caractéristiques typiques idéales en raison de son état intact ou de sa représentativité, ou qui, du point de vue spatial, occupe un lieu important pour la protection ou la réparation du paysage (art. 3, 11° décret de 1996) ;
- lieu d'ancrage ou partie d'un lieu d'ancrage qui (...) est indiqué dans les plans d'exécution spatiaux ou les plans d'aménagement (art. 3, 12° décret de 1996).

⁶⁶⁷ Anne Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 56.

⁶⁶⁸ C.E., n° 81.382, 28 juin 1999, et n° 88.984, 14 juillet 2000, *Bouqueau* (Anne Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 57).

Au cours de l’affichage public, des propositions et objections peuvent être présentées au Conseil national du patrimoine dans un format qui peut être reproduit par écrit. Après avoir procédé aux propositions et objections, le Conseil national du patrimoine organisera une discussion publique basée sur les propositions et objections recueillies.

2) Lettonie

Les types de monuments culturels comprennent les “objets complexes” : les sites archéologiques, les ensembles architecturaux et les complexes, les villes historiques et autres centres de régions peuplées, les rues, squares, blocs, “couche culturelle”, cimetières, paysages culturels et historiques, lieux de mémoire ainsi que les secteurs et lieux historiques (section 2.1, 2°).

La loi modifiée du 12 février 1992 sur la protection des monuments culturels prévoit l’existence de monuments culturels spécialement protégés (section 16).

Les ensembles et les complexes de monuments culturels qui ont une valeur historique, scientifique ou artistique particulière, peuvent être déclarés réserves de monuments culturels sur décision du cabinet. Ces réserves doivent être protégées conformément à un règlement pour chacune d’entre elles. Le cabinet devra approuver les règlements de ces réserves de monuments culturels.

3) Lituanie

La loi lituanienne du 22 décembre 1994 sur la protection du patrimoine culturel immobilier (n° I-733) prend en considération dans un long article les secteurs (territoires), les zones de protection et les sous-zones de biens et sites du patrimoine culturel (art. 11).

Un bien du patrimoine culturel sera protégé en association avec le secteur (le territoire) qu’il occupe et qui lui est assigné. Ce secteur sera une partie intégrante du bien du patrimoine culturel (art. 11.1).

Les limites du secteur d’un bien du patrimoine culturel seront déterminées pour coïncider avec les limites des parcelles ou partie de celles-ci, faisant l’objet de droits réels.

Lorsque les limites, fondées sur la recherche, d’un secteur d’un bien du patrimoine culturel et telles que déterminées par un conseil d’évaluation, ne correspondent pas aux limites d’objets de droits réels, l’institution qui est en charge de la protection du dit objet ou qui a entrepris la déclaration de l’objet protégé doit organiser et financer la formalisation d’une ou plusieurs parties de parcelles en tant qu’objets de droits réels (art. 11.2).

Les secteurs (territoires) de sites du patrimoine culturel seront établis conformément à la procédure formulée par la loi sur les espaces protégés (art. 11.3).

Les secteurs des biens et sites du patrimoine subaquatique et les secteurs des biens du patrimoine culturel situés en forêt seront décrits, établis et formalisés comme objets de droits civils et inscrits dans le Registre des biens culturels conformément aux procédures en vigueur (art. 11.4).

Des buts de conservation devront être fixés pour les parcelles ou parties de celles-ci qui sont situées dans le secteur d’un bien protégé et faisant l’objet de droits réels (art. 11.5).

Une zone de protection intermédiaire qui atténue l’impact défavorable d’activités humaines sera établie pour un bien protégé ou un site.

Cette zone peut comporter une ou plusieurs sous zones avec un régime différent de protection et d’utilisation (art. 11.6) :

- 1) la sous zone de protection contre un impact physique.

Les parcelles ou parties de celles-ci en dehors du secteur d'un bien du patrimoine culturel ensemble avec d'autres biens immobiliers qui y sont situés, aussi bien que les espaces forestiers et aquatiques soumis à l'exigence de la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier et autres réglementations en vigueur interdisant dans cette sous zone les activités susceptibles d'altérer physiquement les caractéristiques de grande valeur du bien du patrimoine culturel ;

2) la sous zone de protection visuelle.

Les parcelles ou parties de celles-ci en dehors du secteur d'un bien du patrimoine culturel ou la sous zone de protection contre l'influence physique [*perturbations "matérielles"*], ensemble avec d'autres biens immobiliers qui y sont situés et soumis à l'exigence de la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier ou autres réglementations interdisant dans cette sous zone les activités susceptibles de faire obstacle à la vue d'ensemble du bien du patrimoine culturel.

Les limites d'une zone de protection seront déterminées en accord avec la loi sur les espaces protégés, la loi sur l'aménagement du territoire et la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier.

Les limites de la zone de protection d'un bien du patrimoine culturel situé dans une réserve ou une réserve intégrale ne devront pas être déterminées. Dans ce cas, les documents d'aménagement du territoire de la réserve ou réserve intégrale et/ou les réglementations de ces espaces protégés devront de plus être fournis avec les exigences de protection contre l'impact défavorable probable des activités dans les territoires voisins (art. 11.7).

5. Effets de la protection

a) Droit français

Tout d'abord, il convient de souligner que le code du patrimoine prévoit en son article L621-29-5 que « les effets du classement ou de l'inscription au titre des monuments historiques suivent l'immeuble ou la partie d'immeuble en quelques mains qu'il passe. »

1) Responsabilité de la conservation

L'article L621-29-1 du Code du patrimoine (au sein des dispositions communes aux immeubles classés et aux immeubles inscrits) dispose que « le propriétaire ou l'affectataire domanial a la *responsabilité de la conservation* du monument historique classé ou inscrit qui lui appartient ou lui est affecté ». Si cet article confère aux propriétaires une obligation de conservation, la doctrine émet quelques doutes quant à la réalité de celle-ci au sens où elle « reste difficilement sanctionnable dans le droit commun notamment lorsque le propriétaire est l'État »⁶⁶⁹.

Outre les règles concernant la domanialité publique, les propriétaires de biens du domaine public sont obligés en vertu de certaines dispositions de droit du patrimoine culturel de conserver les biens culturels selon différentes modalités.

Le cas où le monument meuble ou immeuble est en péril est également réglé (immeubles : art. L621-15 C. pat. ; meubles : art. L622-5 et L622-10 C. pat.).

⁶⁶⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 356 ; par exemple, les travaux de conservation indispensables à la sauvegarde de monuments classés au titre des monuments historiques ont pu être ordonnés par l'administration. Celle-ci qui a fait exécuter les travaux en prenant à sa charge 60 % du coût des travaux, a ainsi écarté la menace de disparition physique (Conseil d'État 18 mars 1981, *Soc. Fermière et Participation*, *Rec. CE*, p. 149).

2) Immeuble classé

Aux termes de l'article L621-9 al. 1^{er} du Code du patrimoine, l'immeuble classé au titre des monuments historiques ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, sans autorisation de l'autorité administrative.

L'article R621-11 du même code vient préciser quels travaux sont visés par une demande d'autorisation. Il s'agit des « constructions ou travaux, de quelque nature que ce soit, qui sont de nature soit à affecter la consistance ou l'aspect de la partie classée de l'immeuble, soit à compromettre la conservation de cet immeuble. »

Le code en donne une liste exemplative :

- les affouillements⁶⁷⁰ ou les exhaussements dans un terrain classé ;
- le déboisement ou le défrichement sur un terrain classé ;
- les travaux qui ont pour objet ou pour effet de mettre hors d'eau, consolider, aménager, restaurer, mettre aux normes, mettre en valeur, dégager ou assainir un immeuble classé ainsi que les travaux de couvertures provisoires ou d'étaieement, sauf en cas de péril immédiat ;
- les travaux de ravalement ;
- les travaux sur les parties intérieures classées des édifices, notamment la modification des volumes ou des distributions horizontales ou verticales, la modification, la restauration, la restitution ou la création d'éléments de second œuvre ou de décors, sols, menuiseries, peintures murales, badigeons, vitraux ou sculptures ;
- les travaux ayant pour objet d'installer à perpétuelle demeure un objet mobilier dans un immeuble classé ainsi que ceux visant à placer des installations soit sur les façades, soit sur la toiture de l'immeuble ;
- les travaux de mise en place d'installations ou de constructions temporaires d'une surface supérieure à vingt mètres carrés et d'une durée supérieure à un mois sur un terrain classé.

Ne sont pas soumis à autorisation les travaux et réparations d'entretien.

Les travaux autorisés en application du premier alinéa s'exécutent sous le contrôle scientifique et technique des services de l'État chargés des monuments historiques (art. L621-9, al. 2).

Les catégories de professionnels auxquels le propriétaire ou l'affectataire d'un immeuble classé au titre des monuments historiques est tenu de confier la maîtrise d'œuvre des travaux sont également précisées (art. L621-9, al. 3) par le Code du patrimoine à l'article R621-44.

Il convient de rappeler que, selon l'article L621-11 du Code du patrimoine, « l'autorité administrative peut toujours faire *exécuter par les soins de son administration* et aux frais de l'État, avec le concours éventuel des intéressés, les travaux de réparation ou d'entretien qui sont jugés indispensables à la conservation des monuments classés au titre des monuments historiques n'appartenant pas à l'État ».

⁶⁷⁰ Pour les fouilles archéologiques, l'autorisation de fouilles (art. L523-9 C. pat. ou L531-1 C. pat.) tient lieu d'autorisation au sens de l'article L621-9 C. pat.

3) Différents types de travaux

Avant toute opération, il est essentiel de *qualifier la nature des travaux avec précision*, car de leur nature découlent des obligations différentes.

Le décret n° 2011-573 du 24 mai 2011 relatif à la partie réglementaire du code du patrimoine transpose certaines dispositions du décret n° 2009-749 du 22 juin 2009 relatif à la maîtrise d'œuvre sur les immeubles classés au titre des monuments historiques (abrogé par le décret n°2011-574 du 24 mai 2011) dans la partie réglementaire du code du patrimoine.

Il faut donc distinguer l'avant et l'après codification. La codification ne s'est pas faite à droit constant, les anciens textes du décret n° 2009-749 n'ont pas été repris mot pour mot.

Le décret n° 2009-749 avant son abrogation distinguait trois catégories de travaux : les travaux de réparation, les travaux de restauration, les travaux de modification. Il n'y a pas de définition légale respective de chaque terme.

La circulaire du 1^{er} décembre 2009 du ministère de la Culture relative à la maîtrise d'œuvre des monuments historiques classés et inscrits [NOR : MCCB0928988C] définit les différentes catégories de travaux :

- **travaux d'entretien** : travaux qui « (...) *par opposition aux travaux de restauration, réparation et modification, n'ont pas d'impact sur le bâtiment, ne nécessitent aucune maîtrise d'œuvre et sont dispensés de l'autorisation prévue par l'article L. 621-9 du Code du patrimoine (...)* » et sont « *principalement destinés à maintenir ces immeubles bâtis en bon état, à en permettre un usage normal ou à en prévenir toute dégradation notamment par le traitement préventif de leurs matériaux selon sa nature et à remettre en l'état identique une partie de ces immeubles bâtis, c'est-à-dire sans modifier la morphologie (forme, dessin et couleur), la matière, l'aspect, la consistance et l'agencement* ». « *les travaux d'entretien n'impliquent aucune maîtrise d'œuvre et sont dispensés d'autorisation* » ;
- **travaux de réparation** sont « *des interventions limitées, destinées à remédier à des altérations en cours, sans modification de l'aspect général ni de la nature des matériaux et qui ne nécessitent pas de réflexion conceptuelle préalable* » ;
- **travaux de restauration**, la circulaire est muette sur la définition qui est donc trouvée *a contrario* de celle des autres travaux : ce sont des travaux minutieux supposant un savoir faire particulier, artisanal, ayant vocation à remettre l'œuvre architecturale en l'état initial c'est-à-dire ayant vocation à respecter l'aspect esthétique et technique visible de l'immeuble tel qu'il fut achevé « au premier jour », c'est-à-dire à conserver finalement l'identité architecturale de l'immeuble ;
- **travaux de modification** : « *ces travaux comprennent tous les travaux qui ne sont ni d'entretien, ni de réparation, ni de restauration, c'est-à-dire les constructions nouvelles dans un monument historique. Ils comprennent notamment les travaux de restructuration, d'aménagement, d'équipement, ou d'installations techniques* ».

Au regard de l'article R621-44 du Code du patrimoine⁶⁷¹ et selon la doctrine, ces travaux ont pour vocation à créer des ouvrages neufs rendus nécessaires pour des

⁶⁷¹ Lorsque les travaux envisagés par un propriétaire ou un affectataire public incluent une modification au sens de l'article L621-9 :

1° Si la part de travaux neufs est accessoire, ces travaux sont inclus dans la mission de l'architecte

raisons de sécurité, d'hygiène, de santé publiques, de service public et impliquant des adaptations de l'immeuble afin de se conformer aux règles en ces domaines ou aux exigences d'exploitation de l'ouvrage.

En ce qui concerne les opérations de restauration sur les immeubles classés, elles doivent faire l'objet :

- d'une étude d'évaluation, lorsque l'ampleur de la restauration envisagée nécessite un aperçu général de l'état de l'immeuble (identification architecturale et historique du monument, bilan sanitaire, proposition pluriannuelle de travaux, recueil des études documentaires scientifiques, techniques et historiques) ;
- d'une étude de diagnostic pour chaque opération programmée, complétée d'expertises techniques, scientifiques et historiques si la nature, l'importance et la complexité des travaux le justifient ;
- d'une mission de maîtrise d'œuvre (art. R621-34 code du patrimoine).

Avant tout commencement de travaux, le projet de programme accompagné du diagnostic de l'opération et, le cas échéant, de l'étude d'évaluation est d'abord soumis pour observations au préfet de région et sa version définitive est ensuite soumise à son autorisation.

4) Immeubles inscrits

La principale obligation qu'entraîne l'inscription au titre des monuments historiques est celle de ne procéder à « aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit, sans avoir, quatre mois auparavant, avisé l'autorité administrative de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent de réaliser » (art. L621-27 Code du patrimoine).

Le premier cas de figure comprend les travaux de modification sur un monument historique inscrit couverts par le code de l'urbanisme. Les constructions ou les travaux envisagés sur de tels immeubles seront alors soumis à permis de construire, à permis de démolir, à permis d'aménager ou à déclaration préalable. Dans ce cas, la décision accordant le permis ou la décision de non-opposition ne peut intervenir sans l'accord de l'*autorité administrative chargée des monuments historiques* (préfet de région) (art. L621-27, al. 2 C. pat.).

Dans le second cas de figure, les autres travaux envisagés – c'est-à-dire les travaux qui ne rentrent dans aucune des catégories prévues par le code de l'urbanisme – ne peuvent être entrepris sans la déclaration au titre du code du patrimoine (art. L621-27, al. 1^{er} C. pat.).

Le préfet de région ne peut s'opposer à ces travaux qu'en engageant la procédure de *classement* au titre des monuments historiques (art. L621-27, al. 3 C. pat.).

Les travaux sur les immeubles inscrits sont exécutés sous le contrôle scientifique et technique des services de l'État chargés des monuments historiques (art. L621-27, al. 4 C. pat.).

spécialisé tel que défini aux articles R621-27, R621-28 et R621-31 ;

2° Si les travaux neufs sont prépondérants, les missions de maîtrise d'œuvre correspondant à ces travaux sont attribuées par le maître d'ouvrage à un maître d'œuvre de son choix dans le respect des règles applicables. Lorsqu'ils sont de nature à avoir un impact sur l'intérêt protégé de l'immeuble, en application de l'article R621-19, les services de l'État définissent les contraintes architecturales et historiques à respecter.

Il convient d'attirer directement l'attention sur les implications financières de l'inscription. L'article L621-29 du code du patrimoine prévoit en effet que « l'autorité administrative est autorisée à subventionner dans la limite de 40 % de la dépense effective les travaux d'entretien et de réparation que nécessite la conservation des immeubles ou parties d'immeubles inscrits au titre des monuments historiques. »

5) *Maîtrise d'ouvrage*

Il convient de rappeler la distinction entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre :

- le maître d'ouvrage est la personne pour qui l'ouvrage est construit ou restauré, il va notamment déterminer le programme des travaux ;
- le maître d'œuvre va apporter une réponse architecturale, technique et économique au programme de travaux envisagé par le maître d'ouvrage.

L'article L621-29-2 prévoit que ce sont le propriétaire ou l'affectataire domanial qui est maître d'ouvrage des travaux sur l'immeuble classé ou inscrit. Pour le second, il faut cependant que les conditions de la remise en dotation le prévoient.

Les services de l'État chargés des monuments historiques peuvent apporter une *assistance gratuite* au propriétaire ou à l'affectataire domanial d'un immeuble classé ou inscrit qui ne dispose pas, du fait de l'insuffisance de ses ressources ou de la complexité du projet de travaux, des moyens nécessaires à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Ce sont les articles R621-70 et suivants qui précisent les conditions d'accès à cette assistance, ainsi que le contenu et les modalités des missions de maîtrise d'ouvrage.

L'article R621-70 indique que cette mission à titre gratuit est exercée par les services de l'État chargés des monuments historiques. Elle prend « la forme d'une *conduite d'opération totale ou partielle*⁶⁷² (...) auprès des propriétaires et des affectataires domaniaux d'immeubles protégés au titre des monuments historiques ».

Malgré la suffisance des ressources ou l'absence de complexité d'un projet de travaux, une assistance de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage peut également être apportée « dès lors que le propriétaire ou l'affectataire domanial établit la *carence de l'offre privée* et des autres collectivités publiques. Dans ce cas, la prestation est rémunérée par application d'un barème, établi en fonction des coûts réels, fixé par décret en Conseil d'État. »

Une convention signée avec le propriétaire ou l'affectataire domanial définit les modalités particulières de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage assurée par les services de l'État.

⁶⁷² Article 6 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée :

« I. Le maître de l'ouvrage peut recourir à l'intervention d'un conducteur d'opération pour une assistance générale à caractère administratif, financier et technique.

II. La mission de conduite d'opération exercée par une personne publique ou privée est incompatible avec toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur le ou les mêmes ouvrages, exercée par cette personne directement ou par une entreprise liée au sens de l'article 4 de la présente loi.

III. La mission de conduite d'opération fait l'objet d'un contrat écrit. »

En outre, l'article R621-76 du code du patrimoine prescrit que les rapports entre le maître d'ouvrage et l'État soient définis par un contrat écrit qui prévoit notamment :

- l'ouvrage et les travaux qui font l'objet du contrat ;
- les missions de conduite d'opération prises en charge par l'État ;
- les conditions dans lesquelles le maître d'ouvrage constate l'achèvement des missions exercées par les services de l'État ;
- les modalités de résiliation du contrat ;
- le cas échéant, les modalités de rémunération des services de l'État.

6) La maîtrise d'ouvrage du Centre des monuments nationaux (CMN)

i. Le CMN

Le Centre des monuments nationaux⁶⁷³ est un établissement public administratif (personnalité juridique) placé sous la tutelle du ministère de la Culture et de la Communication. Il conserve, restaure, gère, anime, ouvre à la visite près de 100 monuments nationaux propriété de l'État. Le budget annuel du CMN est alimenté essentiellement par ses propres ressources (billetterie, locations d'espaces, recettes issues des boutiques et des Éditions du patrimoine, mécénats) mais aussi par une subvention du ministère de la Culture et de la Communication (utilisée surtout pour les opérations d'entretien et de restauration).

L'organisation et les missions actuelles du CMN ont été définies par le décret n° 95-462 du 26 avril 1995 et modifiées par le décret n° 2007-532 du 6 avril 2007. Ces dispositions sont maintenant intégrées dans le Code du patrimoine : tout d'abord dans l'article L. 141-1, ensuite dans les articles R. 141-1 à R. 141-21.

Un projet d'établissement⁶⁷⁴ a été développé et vise à mettre en valeur le patrimoine par l'insertion des monuments dans leur environnement institutionnel, économique et culturel, au bénéfice du public le plus large.

⁶⁷³ Le CMN est le plus grand réseau de monuments historiques de France, au service du public depuis 1914. L'établissement a été créé par la loi du 10 juillet 1914, pour recueillir et gérer des fonds destinés à la conservation ou l'acquisition des immeubles et des meubles classés, sous la tutelle du Ministère de l'Instruction Publique et des Beaux-Arts. Baptisé à l'origine « Caisse des monuments historiques et préhistoriques », l'établissement est devenu en 1965 : « Caisse nationale des monuments historiques et des sites », pour marquer une nouvelle évolution de ses missions. Il est alors chargé « d'améliorer la présentation et l'exploitation de ces monuments et sites et d'apporter son concours à leurs propriétaires » (décret n° 65-615 du 30 juin 1965). En 2000, il a pris le nom de Centre des monuments nationaux (décret n° 2000-357 du 21 avril 2000).

⁶⁷⁴ Le projet d'établissement 2009-2013 est une réflexion collégiale qui a été lancée en septembre 2008 à l'occasion du premier séminaire d'encadrement (cadres du siège et administrateurs). L'objectif a été de permettre à l'encadrement de l'établissement de se retrouver pour évaluer ensemble les enjeux futurs, confronter les visions et plus particulièrement réfléchir à ce que pourrait être la trame du prochain projet d'établissement, autour de plusieurs axes stratégiques :

- l'identité du CMN ;
- faire naître et faire vivre une culture d'entreprise ;
- mettre en œuvre une politique d'offre globale ;
- développer les ressources propres ;
- développer les politiques contractuelles et les coopérations ;
- créer et faire connaître la marque CMN ;
- renouveler l'offre et les outils de médiation culturelle ;
- élargir les compétences, définir les métiers ;
- exercer la maîtrise d'ouvrage.

ii. La maîtrise d'ouvrage au CMN

Le CMN supporte le coût des travaux d'aménagement, de restauration, de réparation et d'entretien des immeubles reçus en dotation ou mis à sa disposition (article R141-6 du Code du patrimoine), *a fortiori*, le CMN supporte ces différents coûts pour les monuments qui font partie de son patrimoine propre.

▪ *Sur les monuments nationaux*

Le Centre des monuments nationaux est « le maître d'ouvrage des travaux réalisés sur les monuments nationaux » (art. R141-2 Code du patrimoine)

Les monuments nationaux sont ceux visés par l'article R141-5 du Code du patrimoine (Décret n° 2011-574 du 24 mai 2011)

Celui-ci dispose que les monuments nationaux sont :

- 1° Les monuments historiques classés ou inscrits au titre des monuments historiques conformément au Code du patrimoine qui appartiennent à l'Etat et
 - qui ont été remis en dotation à l'établissement
- ou
- qui ont été mis à disposition de l'établissement dans les conditions prévues à l'article R. 141-6, c'est-à-dire qui sont mis à sa disposition par convention d'utilisation.
- 2° Les monuments historiques classés ou inscrits au titre des monuments historiques qui font partie du patrimoine propre de l'établissement.

▪ *Sur les monuments historiques du Ministère de la Culture et de la Communication*

L'article L141-1 du code du patrimoine prévoit que le CMN « peut également se voir confier la maîtrise d'ouvrage des travaux de restauration sur d'autres monuments historiques appartenant à l'État et affectés au ministère chargé de la culture » par dérogation à l'article L. 621-29-2 du Code du patrimoine.

En outre, il est prévu qu'une liste des travaux de restauration sur ces monuments historiques conduits sous la maîtrise d'ouvrage du CMN soit déterminée chaque année par arrêté du ministre en charge de la culture (article R141-7 C. Pat.).

▪ *Exception*

Le CMN s'est vu confié la maîtrise d'ouvrage sur presque tous ses monuments sauf ceux issus de la *convention de gestion* datant de 1998 par exemple les cathédrales. En effet, l'article R141-3 dispose que les conventions qui sont :

1. soit passées avec des *personnes publiques* afin de présenter au public des monuments historiques autres que ceux reçus en dotation ou mis à sa disposition ;
 2. soit passées en application de l'article L2123-2 du code général de la propriété des personnes publiques, de gestion domaniale d'immeubles classés ou inscrits *appartenant à l'État* autres que ceux reçus en dotation ou mis à sa disposition ;
 3. soit de gestion domaniale des immeubles autres que ceux reçus en dotation ou mis à sa disposition et *qui n'appartiennent pas à l'État* ;
- ⇒ *premièrement*, précisent les conditions et les limites dans lesquelles l'établissement supporte la charge des dépenses de fonctionnement courant desdits immeubles,
- ⇒ *deuxièmement*, ne peuvent avoir pour effet de lui faire supporter la charge des travaux d'entretien, de conservation ou de restauration des immeubles qui en font l'objet.

7) *Maîtrise d'œuvre*

i. *Maîtrise d'œuvre des immeubles n'appartenant pas à l'État*

▪ *Travaux de réparation*

Aux termes de l'article R621-26, la maîtrise d'œuvre des travaux de réparation des immeubles classés n'appartenant pas à l'État est confiée à un *architecte titulaire du diplôme de spécialisation et d'approfondissement en architecture mention "architecture et patrimoine" ou de tout autre diplôme reconnu de niveau équivalent*.

Sur demande du propriétaire ou de l'affectataire domanial et sur décision du préfet de région, l'*architecte des Bâtiments de France* peut assurer la maîtrise d'œuvre de ces travaux sous réserve que soit établie :

- soit la situation de péril pour les immeubles ou de danger imminent pour les personnes ;
- soit la carence de l'offre privée ou publique.

▪ *Travaux de restauration*

La maîtrise d'œuvre des travaux de restauration sur les immeubles classés n'appartenant pas à l'État est assurée selon l'article R621-28 :

- soit par un architecte en chef des monuments historiques ;
- soit par un architecte ressortissant d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen⁶⁷⁵

⁶⁷⁵Cet architecte, établi dans l'un de ces États, devra présenter les conditions requises pour se présenter aux épreuves du concours institué par le 2° du I de l'article 2 du décret n° 2007-1405 du 28 septembre 2007 portant statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques et adaptation au droit communautaire des règles applicables à la restauration des immeubles classés ainsi que celles requises pour être inscrit à un tableau régional de l'ordre des architectes en vertu des dispositions de l'article 10 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture

L'article ajoute que le propriétaire ou l'affectataire doit préciser expressément les compétences requises du maître d'œuvre, pour chaque opération.

▪ *Travaux de modification*

La troisième catégorie de travaux est celle des modifications au sens de l'article L. 621-9 du Code du patrimoine qui sont toujours des travaux neufs.

L'article R621-44 dispose que « Lorsque les travaux envisagés par un propriétaire ou un affectataire public incluent une modification au sens de l'article L. 621-9 :

- 1° Si la part de travaux neufs est accessoire, ces travaux sont inclus dans la mission de l'architecte spécialisé tel que défini aux articles R. 621-27, R. 621-28 et R. 621-31 ;
- 2° Si les travaux neufs sont prépondérants, les missions de maîtrise d'œuvre correspondant à ces travaux sont attribuées par le maître d'ouvrage à un maître d'œuvre de son choix dans le respect des règles applicables. Lorsqu'ils sont de nature à avoir un impact sur l'intérêt protégé de l'immeuble, en application de l'article R. 621-19, les services de l'État définissent les contraintes architecturales et historiques à respecter. »

Deux hypothèses se présentent donc selon la doctrine⁶⁷⁶ :

- la première hypothèse veut que les travaux neufs soient l'accessoire d'un ensemble de travaux, souvent de restauration ou de réparation.
 - ⇒ Le régime juridique concernant le choix du maître d'œuvre pour ces travaux neufs sera celui des travaux de restauration (renvoi aux articles R621-27, R621-28 et R621-31).
- la deuxième hypothèse vise les opérations de travaux dans lesquelles les travaux neufs sont prépondérants.
 - ⇒ Le 2° de l'article dispose que « les missions de maîtrise d'œuvre correspondant à ces travaux sont attribuées par le maître de l'ouvrage à un maître d'œuvre de son choix dans le respect des règles applicables⁶⁷⁷ ».
 - ⇒ Toutefois l'article précise que « Lorsqu'ils sont de nature à avoir un impact sur l'intérêt protégé de l'immeuble, en application de l'article R. 621-19, les services de l'État définissent les contraintes architecturales et historiques à respecter. »
 - ⇒ Des travaux neufs ont souvent un impact sur un immeuble classé, il convient de respecter les contraintes de l'article R621-19 du Code du patrimoine.

C'est l'article R621-19 qui prévoit que « Les services de l'État chargés des monuments historiques définissent, en fonction des caractéristiques des immeubles concernés, les conditions scientifiques et techniques selon lesquelles les interventions sur ces monuments historiques sont étudiées, conduites et font l'objet de la documentation appropriée. Ils veillent à leur mise en œuvre. »

⁶⁷⁶ Eric POURCEL, « Maîtrise d'œuvre des monuments historiques appartenant aux maîtres d'ouvrage publics : quoi de neuf dans l'ancien ? », in *Construction-Urbanisme*, n° 7, juillet 2010, étude 8.

⁶⁷⁷ Si les maîtres d'ouvrage sont soumis aux règles de la commande publique, ils devront appliquer les règles communes de passation.

L'article R621-21 ajoute que « lorsque le propriétaire, l'affectataire, son mandataire ou toute personne justifiant d'un titre l'habilitant à faire réaliser des travaux fait part au préfet de région de son intention de réaliser un projet de travaux sur un immeuble classé,

1. le préfet de région met à sa disposition l'état des connaissances dont il dispose sur l'immeuble en cause et lui indique les contraintes réglementaires, architecturales et techniques que le projet devra respecter.
2. Le préfet de région lui précise, en fonction de la nature, de l'importance et de la complexité des travaux envisagés, les études scientifiques et techniques qui devront être réalisées préalablement à la détermination du programme d'opération.
3. Le préfet de région lui indique également les compétences et expériences que devront présenter les architectes candidats à la maîtrise d'œuvre de ces travaux, définies au regard des particularités de l'opération en vertu de l'article R. 621-29.

⇒ L'article est donc applicable quelle que soit la nature des travaux.

⇒ Il place le préfet de région au centre des projets de travaux :

- il peut imposer à ceux-ci des contraintes réglementaires, architecturales et techniques ;
- il peut imposer des études scientifiques et techniques à réaliser préalablement ;
- il peut imposer aux architectes candidats à la maîtrise d'œuvre des niveaux de compétence et d'expériences au regard des particularités de l'opération.

De manière générale, il est important de souligner que l'architecte peut faire appel à des spécialistes soit en sous-traitance, soit en constituant un groupement dont il est le mandataire, lorsqu'il ne dispose pas de toutes les compétences nécessaires pour l'exercice de sa mission de maîtrise d'œuvre (art. R621-30 Code du patrimoine).

ii. Maîtrise d'œuvre des immeubles appartenant à l'État, remis en dotation à ses établissements publics ou mis à leur disposition

▪ *Travaux de réparation des immeubles classés appartenant à l'État*

L'article R621-25 du Code du patrimoine dispose que « Les travaux de réparation des immeubles classés appartenant à l'État, remis en dotation à ses établissements publics ou mis à leur disposition, sont déterminés, en accord avec les affectataires, par l'architecte des Bâtiments de France territorialement compétent. Celui-ci en assure la maîtrise d'œuvre.

L'article prévoit toutefois deux exceptions :

La première prévoit que « la maîtrise d'œuvre peut également être assurée par un architecte urbaniste de l'État spécialité « patrimoine » affecté à l'établissement public » pour les immeubles classés remis en dotation aux établissements publics ou mis à leur disposition. Ce qui est le cas pour le CMN.

La seconde prévoit que « la maîtrise d'œuvre peut également être assurée par un architecte fonctionnaire titulaire du diplôme de spécialisation et d'approfondissement en architecture mention "architecture et patrimoine" » pour les monuments historiques classés affectés ou mis à disposition d'autres ministères que le ministère chargé de la Culture.

La circulaire 2009-022 du 1^{er} décembre 2009 (NOR : MCCB0928988C) prévoit que « que soit le cas, l'architecte des bâtiments de France ou l'architecte urbaniste de l'État affecté à un établissement public exerce la maîtrise d'œuvre des travaux de réparation dans le cadre de ses missions fixées statutairement ou par contrat et ne perçoit aucune rémunération complémentaire à ce titre. »

Le conservateur (architecte des Bâtiments de France) de l'immeuble protégé appartenant à l'État, affecté ou mis à disposition du ministère chargé de la culture et figurant sur une liste nationale arrêtée par le ministre de la culture, est chargé du suivi de l'AUE en ce qui concerne le CMN et également en ce qui concerne les autres.

▪ *Travaux de restauration des immeubles classés*

L'article R621-27 créé par le décret n° 2011-574 du 24 mai 2011 dispose que « l'architecte en chef des monuments historiques territorialement compétent assure la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration des immeubles classés appartenant à l'État, remis en dotation à ses établissements publics ou mis à leur disposition, dont il assure la surveillance en application du II de l'article 3 du décret n° 2007-1405⁶⁷⁸ du 28 septembre 2007 portant statut particulier du corps des architectes en chef des monuments historiques et adaptation au droit communautaire des règles applicables à la restauration des immeubles classés. »

En d'autres termes, pour les monuments historiques classés appartenant à l'État ou remis en dotation à ses établissements publics, les travaux de restauration se font sous maîtrise d'œuvre de l'ACMH.

▪ *Travaux de modification des immeubles classés appartenant à l'État*

Les travaux de modification au sens de l'article L. 621-9 du Code du patrimoine ont été abordés ci-dessus.

▪ *Travaux d'entretien des immeubles classés appartenant à l'État*

Il faut dégager de l'article R621-69 créé par le décret n° 2011-574 du 24 mai 2011 que :

1. L'architecte des Bâtiments de France en fonction au sein de la DRAC en tant que conservateur de l'immeuble protégé appartenant à l'État, affecté ou mis à disposition du ministère chargé de la culture et figurant sur une liste nationale arrêtée par le ministre de la culture,

⁶⁷⁸ Le III de l'article 3 du décret n° 2007-1405 du 28 septembre 2007 portant statut du corps des ACMH (NOR: MCCB0761126D) dispose en effet que: « *Les architectes en chef des monuments historiques assurent la maîtrise d'œuvre des travaux de restauration sur les immeubles classés au titre des monuments historiques appartenant à l'État ou qu'il a remis en dotation à ses établissements publics, dont ils assurent la surveillance en application du II du présent article.* »

2. Un architecte urbaniste de l'État spécialité « patrimoine », affecté à un établissement public ou à un service à compétence nationale relevant du ministère chargé de la culture, en tant que conservateur d'un ou plusieurs monuments remis en dotation, ou mis à la disposition de l'établissement ou du service
⇒ sont chargés du suivi de la réalisation des travaux d'entretien et de réparation ordinaire de ces immeubles.

Par ailleurs, la circulaire du 1^{er} décembre 2009 relative à la maîtrise d'œuvre des travaux sur les monuments historiques classés et inscrits souligne que la notion de « travaux d'entretien » est maintenant précisée et limitée afin d'éviter toute ambiguïté à l'annexe 1 de celle-ci (fiche technique précisant les travaux d'entretien).

Le maître d'ouvrage peut donc avoir toutes les indications dont il a besoin pour déterminer si ces travaux relèvent bien de la catégorie d'entretien.

Les « travaux d'entretien » n'impliquent aucune maîtrise d'œuvre et sont dispensés d'autorisation.

Pour les immeubles classés appartenant à l'État affectés au ministère chargé de la culture et figurant sur une liste nationale, ils sont conduits :

- en règle générale, par un architecte des bâtiments de France affecté à la DRAC territorialement compétente désigné en tant que conservateur par décision du préfet de région ;
- par exception, par un architecte urbaniste de l'État spécialité patrimoine affecté au sein de l'établissement public auquel le bâtiment a été remis en dotation.

En accord avec les établissements publics concernés, le directeur chargé du patrimoine désigne dans chaque cas l'architecte compétent. L'architecte des bâtiments de France ou l'architecte de l'établissement public assure le suivi et la surveillance de ces travaux pour le compte de l'État ou de l'établissement public, maître de l'ouvrage, dans le cadre de sa mission de conservateur et non en qualité de maître.

8) Le contrôle scientifique et technique des services de l'État (CST)

Le second alinéa de l'article L621-9 du Code du patrimoine prévoit que « Les travaux autorisés en application du premier alinéa s'exécutent sous le contrôle scientifique et technique des services de l'État chargés des monuments historiques ».

Or l'alinéa premier concerne tous les travaux sur un immeuble classé au titre des monuments historiques qu'ils soient donc de réparation, de restauration ou de modification. Lorsqu'il s'opère en cours de travaux, le CST est destiné à s'assurer que les travaux sont exécutés conformément à l'autorisation délivrée.

Les services de l'État chargés des monuments historiques se situent au sein des Directions Régionales des Affaires Culturelles, services déconcentrés, dans chaque région, relevant du ministère chargé de la culture. Au sein de la DRAC, un service s'occupe des monuments historiques, il s'agit de la Conservation Régionale des Monuments Historiques (CRMH). En pratique, la mission s'exerce de manière collégiale, en particulier en région, avec les Services territoriaux de l'architecture et du patrimoine (STAP) et les Conservateurs des antiquités et objets d'art (COA).

Selon l'article R621-18 du Code du patrimoine, le CST est destiné à :

- 1° Vérifier périodiquement l'état des monuments historiques classés et les conditions de leur conservation de façon que leur pérennité soit assurée ;
- 2° Vérifier et garantir que les interventions sur les immeubles classés (article L621-9) sont
 - compatibles avec le statut de monument historique reconnu à ces immeubles en application de cette section,
 - ne portent pas atteinte à l'intérêt d'art ou d'histoire ayant justifié leur classement au titre des monuments historiques et
 - ne compromettent pas leur bonne conservation en vue de leur transmission aux générations futures.

Les CRMH :

- définissent, en fonction des caractéristiques des immeubles concernés, les conditions scientifiques et techniques selon lesquelles les interventions sur ces monuments historiques sont étudiées, conduites et font l'objet de la documentation appropriée. Ils veillent à leur mise en œuvre (article R621-19) ;
- exercent lorsqu'il porte sur des travaux, le contrôle scientifique et technique dès le début des études documentaires et techniques préparatoires menées, si elles ont été prescrites, avant la demande d'autorisation, puis tout au long des travaux autorisés jusqu'à leur achèvement (article R621-20).

Le contrôle scientifique et technique sur les travaux en cours d'exécution sur l'immeuble classé s'exerce sur pièces et sur place jusqu'au constat de conformité prévu par le premier alinéa de l'article R621-17 (article R621-23).

Le maître d'ouvrage informe la CRMH de la date de début des travaux et des réunions de chantier.

Les propriétaires ou les affectataires :

1. sont tenus de permettre aux agents des CRMH d'accéder aux lieux pour l'exercice du contrôle scientifique et technique :
 - dans le cadre de leur mission de surveillance des immeubles classés,
 - lors de la réalisation de travaux sur les immeubles classés,
2. sont présents lors du contrôle sur place des immeubles classés. Sinon ils se font représenter ou en cas d'absence donnent leur accord au contrôle (article R621-24).

9) Objets mobiliers

L'article L622-7 du code du patrimoine prescrit que « les objets classés au titre des monuments historiques ne peuvent être modifiés, réparés ou restaurés sans l'autorisation de l'autorité administrative compétente » (en l'occurrence en principe le préfet de région sauf lorsque le ministre de la Culture décide d'évoquer le dossier, cf. art. R622-11 à R622-17 C. pat.). Il s'agit d'une obligation négative (abstention) plutôt que positive.

En outre, les travaux autorisés doivent s'exécuter « sous le contrôle scientifique et technique des services de l'État chargés des monuments historiques ».

Il est à noter qu'aucune obligation de conservation consécutive à la servitude de classement n'est formulée de manière générale. En revanche, une telle obligation incombe aux propriétaires publics en vertu de l'article L622-9 du code du patrimoine. Ce dernier oblige les différents services de l'État, les collectivités territoriales et les

établissements publics ou d'utilité publique à « assurer la garde et la conservation des objets mobiliers classés au titre des monuments historiques dont ils sont propriétaires, affectataires ou dépositaires » et à « prendre à cet effet les mesures nécessaires ».

L'article ajoute que les dépenses nécessitées par ces mesures sont obligatoires pour les collectivités territoriales, à l'exclusion des frais de construction ou de reconstruction des locaux.

Lorsque la collectivité territoriale ne prend pas les mesures nécessaires, le code indique qu' « il peut y être pourvu d'office, après une mise en demeure restée sans effet » par décision de l'autorité administrative.

b) Droit allemand

Toutes les *DschG* prévoient plusieurs effets à la protection des monuments ainsi que plusieurs actions destinées à leur préservation.

La *DSchG* modifiée de Rhénanie-Palatinat du 23 mars 1978 prévoit un devoir de déclaration et condition de notification à l'article 12.

Les propriétaires, occupants ou autres ayants droit doivent immédiatement notifier l'autorité de protection des monuments d'un quelconque dommage ou défaut qui peut mettre en péril la préservation d'un monument culturel protégé.

L'autorité inférieure de protection devra alors immédiatement informer le bureau de la conservation du Land.

Le même devoir de déclaration s'appliquera si les propriétaires, occupants et autres ayants droits remarquent des particularités qui justifient son examen en tant que monument culturel (art. § 12, 1° DSchG RP).

Les propriétaires d'un monument culturel protégé doivent notifier l'autorité inférieure de protection en temps utile de toute intention de le vendre.

Avant la conclusion du contrat de vente, le propriétaire doit informer l'acheteur que l'objet en vente est un monument culturel protégé. Une fois que la vente a eu lieu, le vendeur doit immédiatement la notifier à l'autorité inférieure de protection et déclarer l'identité de l'acheteur (art. § 12, 2° DSchG RP).

Dans le cas d'une succession, les héritiers doivent immédiatement la notifier à l'autorité inférieure de protection des monuments du transfert de propriété (art. § 12, 3° DSchG RP).

Un monument culturel protégé ne peut sans autorisation :

- être détruit, démoli, démantelé ou éliminé ;
- être transformé ou autrement changé ;
- avoir son apparence dégradée non temporairement ; ou
- être enlevé de son emplacement.

Les ornements, accessoires et mobiliers d'un monument culturel immobilier ne peuvent être enlevés que de manière temporaire après autorisation.

Les structures aux environs d'un monument culturel immobilier ne peuvent être érigées, modifiées ou enlevées qu'après autorisation (art. § 13, 1° DSchG RP).

L'autorisation ne sera consentie que si :

- les intérêts de la protection du monument ne sont pas enfreints ;
- d'autres exigences d'intérêt public ou privé dépassent celles de la protection du monument et s'il n'y a pas d'autre manière de prendre en compte ces intérêts (art. § 13, 2° DSchG RP).

L'autorisation peut être soumise à des conditions et exigences supplémentaires (art. § 13, 3° DSchG RP). Celles-ci peuvent exiger de réduire l'impact sur le monument culturel dans la mesure du possible ou de remettre le monument en pristin état lorsque la mesure a pris fin.

L'autorité inférieure de protection des monuments devra être informée immédiatement (par notification) de toute réparation à un monument culturel protégé non soumise à autorisation (art. § 13, 4° DSchG RP). Une description précise de la mesure envisagée doit être donnée.

De tels travaux de restauration peuvent débuter au plus tôt deux mois après que la notification en a été donnée, quoique, si elle agit en accord avec le bureau de la conservation du Land, l'autorité inférieure de protection puisse autoriser l'application plus rapide des mesures.

S'il est estimé y avoir un danger imminent, les travaux essentiels de réparation peuvent commencer sans notification conformément à ce qui est prescrit ci-dessus à propos des délais, quoiqu'une notification après les faits (les travaux) doive être envoyée sans délai. Les réparations doivent être interdites si elles sont considérées comme contraires à des intérêts primordiaux de protection ou de conservation du monument ou si aucune description n'a été soumise conformément aux dispositions expliquées.

Les réparations ne doivent pas être interdites si la partie en question déclare que la mesure qui va être exécutée est conforme aux propositions faites par le bureau de la conservation du Land.

Ces décisions sont faites par l'autorité inférieure de protection des monuments en consultation avec le bureau de conservation du Land.

La procédure d'approbation est prévue à l'article 13a. Les demandes écrites doivent être envoyées à l'autorité inférieure de protection et une documentation adéquate doit être jointe (art. §13a 1° DSchG RP). Les délais, les règles de décision et d'exécution sont elles aussi organisées.

L'article 14 dispose des règles concernant la restauration et la préservation, ainsi que les réalisations de substitution.

Si l'autorité inférieure de protection l'enjoint, quiconque cause des dommages à un monument culturel protégé doit engager les mesures réparatrices correspondantes et restaurer le bien dans son état initial.

Il en va de même si une mesure a été exécutée sans l'autorisation préalable ou sans la notification requise ou encore si elle dévie de la description prévue dans la notification (art. § 14, 1° DSchG RP).

Si l'autorité inférieure de protection l'enjoint, les propriétaires et les autres ayant droits qui menacent/mettent en péril la préservation d'un monument culturel protégé en ne prenant pas les mesures raisonnables pour remédier aux dégâts existants ou prévenir la survenance d'un dommage ou d'un défaut.

Les autres personnes autorisées peuvent être obligées d'y consentir (art. 14, 2° DSchG).

L'autorité inférieure de protection des monuments peut fixer une échéance adéquate pour la mise en œuvre des mesures ci-dessus explicitées (1° et 2°).

S'il n'est pas tenu compte d'une ordonnance rendue conformément aux 1° et 2° ou si la mise en œuvre des mesures ne s'effectue pas avant l'échéance stipulée, l'autorité inférieure de protection peut, conformément aux dispositions du *Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz*, faire en sorte d'obtenir la mise en œuvre des mesures nécessaires par un tiers ou les exécuter elle-même.

En cas de danger imminent, l'autorité inférieure de protection peut prendre des mesures immédiates. Il en va de même lorsque les propriétaires ou autres ayants droit ne peuvent pas être identifiés à temps.

Les mesures conjointes et les décisions doivent être prises par l'autorité inférieure de protection des monuments en consultation avec le bureau de conservation du Land.

Les effets décrits dans la *Denkmalschutzgesetz* de Bavière (DSchG BY) se déploient dans trois domaines principaux touchant aux monuments construits. D'abord, celui concernant leur préservation, ensuite celui à propos de leur utilisation, enfin celui contenant les mesures prises pour les monuments construits.

D'abord, les propriétaires ou ceux qui ont une autre responsabilité juridique quant à l'aliénation de biens immobiliers (pouvoir de disposer réellement de l'immeuble) (art. § 4 al. 1 *DSchG* BY) ont le «devoir d'entretenir, de remettre en état, de traiter convenablement leurs monuments immeubles et de les protéger contre les dangers, dans la mesure où [ils ont] la possibilité d'agir en conséquence.»

Ils peuvent aussi être tenus d'effectuer certaines mesures de conservation, en tout ou en partie, dans la mesure où ceci peut être raisonnablement exigé et en tenant dûment compte de leurs autres responsabilités et obligations.

S'ils ne peuvent eux-mêmes prendre en charge ces mesures, ils peuvent être obligés de permettre que d'autres les effectuent.

L'autorisation préalable de l'Autorité supérieure de protection des monuments est nécessaire pour les décisions liant le gouvernement fédéral ou du Land.

Si l'état d'un monument bâti requiert des mesures d'entretien, réparation ou protection et qu'il n'existe pas de réglementation qui y oblige, l'autorité de protection des monuments responsable peut effectuer les mesures ou permettre qu'elles soient effectuées. Ceux qui ont le pouvoir de disposer réellement de l'immeuble peuvent être obligés de permettre que ces mesures soient effectuées.

Le coût des mesures doit être supporté par les propriétaires ou ceux qui ont le pouvoir de disposer réellement de l'immeuble, dans la mesure où ils étaient ou auraient été obligés d'effectuer les mesures précitées (prévues à l'article § 4, 2° *DSchG* BY). Dans les autres cas, le coût est supporté par le Fonds de compensation établi par l'article 21, 2°.

De manière générale, les traitements qui endommagent (dégradent) ou mettent en danger un monument bâti peuvent être interdits (art. § 4, 4° *DSchG* BY).

L'utilisation des monuments bâtis est également réglementée (art. § 5 *DSchG* BY). Les monuments bâtis devraient, selon la disposition, être utilisés conformément à leur objet initial, dans la mesure où cela est possible.

Dans le cas contraire, le propriétaire ou ceux qui ont autrement une responsabilité quant à l'utilisation, devraient chercher à obtenir une utilisation qui est similaire ou équivalente. Si cela n'est pas possible, une utilisation qui assure une préservation à long terme du "matériau" historique du monument doit être choisie.

Si différentes utilisations sont possibles, celle qui a le moins d'effets négatifs sur le monument bâti et ses dépendances (équipements) doit être choisie. Le Land, le conseil municipal et les autres organismes devraient supporter les propriétaires et les occupants. Moyennant le respect de certaines conditions (art. § 4, 2°), le propriétaire ou ceux qui ont autrement une responsabilité juridique quant à l'utilisation peuvent être obligés de mettre en pratique un certain type d'utilisation. Dans la mesure où ils ne

sont pas obligés de mettre en pratique cette utilisation, ils peuvent être obligés de permettre certains types d'utilisation.

Les dispositions principales se trouvent à l'article 6 de la DSchG.

Premièrement, quiconque veut soit démolir, transformer ou déplacer des monuments bâtis, soit démolir, transformer, déplacer ou enlever les accessoires protégés de monuments bâtis, doit obtenir une autorisation.

Une autorisation est également nécessaire pour quiconque souhaite ériger, transformer ou enlever une structure (immeuble) dans les environs (à proximité) de monuments bâtis, si cela peut affecter l'état ou l'apparence d'un des monuments bâtis.

Quiconque souhaite transformer un ensemble doit en obtenir l'autorisation, si la transformation concerne une structure (monument) qui est elle-même un monument bâti, ou si cela peut affecter l'apparence de l'ensemble.

Les autorisations requises concernant les monuments bâtis ou leurs accessoires peuvent ne pas être accordées dans la mesure où la préservation sans modification (intacte) de l'état actuel est privilégiée en raison d'importants motifs. L'autorisation concernant une structure située dans les environs d'un monument peut être refusée si la mesure projetée est susceptible d'engendrer un effet indésirable sur le caractère, l'apparence ou l'"effet artistique" d'un monument bâti et que des raisons importantes plaident en faveur de la préservation sans modification (intacte) de l'état actuel.

Si un permis de construction ou, à sa place, une autorisation d'inspection du bâtiment ou un permis d'inspection d'excavations, est exigé, alors les permissions ci-dessus évoquées ne le sont pas.

Dans le cas où un permis de construire ou une autorisation de l'inspection du bâtiment n'est pas nécessaire (dans les cas particuliers de l'art. 18, 2° BayBO), mais qu'une dérogation due au statut de monument est obligatoire (art. 63, 1° al. 1^{er} BayBO), l'autorisation prévue par la DSchG comprend l'autorisation particulière (art. 18, 2° BayBO) et la dérogation (art. 63, 1°, al. 1^{er}).

La loi prévoit aussi l'intégration de la préoccupation concernant les personnes handicapées et autres personnes à mobilité réduite (art. 6, 4° DSchG BY).

Les DSchG font de la conservation la principale obligation relative à la protection des monuments. Cette obligation de conservation est rendue directement opposable au propriétaire ou aux personnes disposant d'un droit sur le monument (possesseur et toute autre personne autorisée à en disposer).

Dans les *Länder* qui prévoient un système d'inscription déclaratif, cette contrainte s'applique à l'égard du propriétaire dès qu'il a connaissance de la nature du monument.

En ce qui concerne les propriétaires publics (*Länder*, communes et autres institutions publiques), elles doivent souvent en vertu de leur Constitution "soigner", conserver et protéger les monuments se situant sur leur territoire.

Les biens concernés sont ceux qui sont qualifiés de monuments dans les *DschG*. Par exemple, la *DSchG* de Rhénanie-Palatinat (art. § 8 al. 1 *DSchG* RP) prévoit une obligation de conservation en la restreignant aux seuls monuments inscrits à l'inventaire des monuments du *Land*. La *DSchG* de Bavière a la particularité de prévoir une obligation de conservation des monuments meubles uniquement pour les biens qui ont été inscrits à l'inventaire des monuments du *Land* malgré le fait qu'ils ne faisaient pas partie intégrante d'un monument immeuble (art. 3 al. 1 *DSchG* BY).

La doctrine⁶⁷⁹ a pu développer une classification des mesures de conservation ainsi que certains principes. Elle structure les obligations de la manière suivante :

- les obligations principales : habituellement formulées négativement, telles que l'interdiction de détruire, de ne pas modifier, de ne pas déplacer le monument afin de ne pas en diminuer la valeur, de ne pas l'exposer à un risque ;
- les obligations de prévention et de protection telles que l'entretien, les soins (*pflügen*), la protection (*schützen*), la protection contre les dangers (*vor Gefährdung schützen*) afin d'éviter tout dommage ;
- les obligations de rétablissement : les mesures subsidiaires lorsqu'un dommage est déjà survenu, telles que la remise en état (consolidation, réparation, restauration, rénovation et restitution) ;
- les prescriptions relatives à l'utilisation des monuments : présentes dans la plupart des *DSchG* visant une utilisation des monuments conforme à leur nature c'est-à-dire respectueuse de l'impératif de conservation ;
- les obligations d'autorisation : auquel cas l'autorisation de l'autorité compétente pour la protection des monuments (*Denkmalschutzbehörde*) du *Land* où se situe le monument devra autoriser toute mesure de conservation (c'est-à-dire les obligations principales et de "rétablissement" indiquées ci-dessus).

Les *DSchG* posent elles-mêmes les limites à cette obligation de conservation au sens où elles prennent en considération le droit de propriété de celui qui s'oblige. L'obligation de conservation se voit en effet limitée par ce qui est exigible de ce dernier.

C'est par exemple ce qui est prévu à l'article § 13, 2° de la *DSchG* de Rhénanie-Palatinat. C'est aussi le cas, à l'article § 10, 4° de la *DSchG* de Saxe-Anhalt. Ce dernier dispose que « des mesures de conservation d'un monument ne peuvent pas être exigées si elles placent une charge déraisonnable sur celui qui s'oblige. Une charge financière est considérée déraisonnable, si, en particulier, les coûts de la conservation ne peuvent être compensés par le rendement ou la valeur d'usage du monument culturel, et que d'autres bénéfiques pour celui qui s'oblige ne peuvent en être tirés. »

La Constitution vise ce qui est exigible (exigibilité) à l'article qui prévoit le droit fondamental de propriété (art. 14, 1°, 1^{re} phrase *Grundgesetz*). L'obligation de conservation prévue dans les *DSchG* peut restreindre ce droit fondamental, au sens où son contenu et ses limites « sont fixés par les lois » (art. 14, 1° 2^e phrase *Grundgesetz*).

L'intérêt public, notamment de protection d'un bien culturel, s'il est menacé, pourra être prépondérant et donc faire en sorte que l'exercice du droit de propriété par un propriétaire soit diminué. Conformément à l'article 14, 2° de la Loi fondamentale qui dispose que « Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité », il est fait application du principe de proportionnalité (moyens proportionnels) afin de dégager une solution au cas par cas. Il est tenu compte, d'un côté, de l'intérêt général de la conservation du monument culturel et, de l'autre, des charges que cela implique pour le propriétaire.⁶⁸⁰

La norme selon laquelle l'autorité compétente pour les monuments historiques peut prescrire l'exécution de mesures particulières pour la conservation d'un monument historique a été validée par l'*Oberverwaltungsgericht* de Berlin (Tribunal administratif supérieur de Berlin). L'autorité compétente en matière de protection des monuments

⁶⁷⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 346-347.

⁶⁸⁰ Il ne peut être exigé du propriétaire qu'il renonce à tous ses droits d'utilisation sur sa propriété. Il a été jugé qu'il fallait surtout tenir compte de son intérêt et des possibilités qu'il a d'utiliser sa propriété (décision de la *Bundesverfassungsgericht*, 2 mars 1999, vol. 100, p. 226-249).

avait prescrit certaines mesures de conservation à propos d'un monument sur base de la DSchG du Land de Berlin. La personne habilitée à disposer de l'immeuble (titulaire d'un bail à domaine congéable) avait bien l'obligation de conserver le monument dans un état adéquat et de l'entretenir convenablement.

Le tribunal a ainsi opéré une distinction entre plusieurs notions au sein du concept de « conservation ». Cette dernière « regroupe l'entretien, la réparation ainsi que la protection contre les dangers. »

Le tribunal précise que la notion d'entretien comprend tant la prévention contre des dégradations plus importantes que la rénovation ».

La réparation est, quant à elle, la suppression de dommages déjà subis.

La protection contre des dangers est, enfin, la prise de précautions pour éviter tout dommage, particulièrement la destruction par des tiers.

Pour le tribunal, la notion de reconstruction de monuments qui ont été détruits auparavant ne rentre pas dans la notion de conservation.

C'est, explique-t-il, le but final de chacune des mesures qui permet de les différencier :

La mesure de conservation visera à l'amélioration de la qualité des matériaux de construction du bâtiment qui conserve sa forme existante, tandis que la mesure de reconstruction aura pour but la réédification du bâtiment dans son état d'antan.

Dans les Länder, en contrepartie à l'obligation de conservation, des avantages fiscaux quant à cette dernière sont prévus par certaines dispositions des DSchG. La plupart du temps, des directives précisent l'attribution de ces subventions pour la conservation et l'entretien des monuments et les mesures de conservation qui peuvent en bénéficier. Si elles sont dans la plupart des cas réservées aux personnes privées, elles ne constituent pas pour ces dernières un droit. Le propriétaire d'un monument peut également bénéficier d'aménagements fiscaux.

La loi relative à l'impôt sur le revenu (*Einkommensteuergesetz*, EStG) prévoit notamment des déductions accrues pour les monuments (art. § 7i, al. 1 EStG)⁶⁸¹.

La dérogation est ainsi formulée : si un immeuble est situé sur le territoire national et est considéré comme un monument (selon la législation du Land), le contribuable peut déduire, dans l'année de l'établissement et durant les 7 années suivantes, chaque fois jusqu'à 9 % et dans les 4 années suivantes chaque fois jusqu'à 7 % des coûts de l'établissement pour les mesures de construction, qui sont exigées par la nature et l'étendue de l'entretien du bâtiment en tant que monument (bâti) ou pour son utilisation raisonnable. Une utilisation raisonnable n'est acceptée que lorsque le bâtiment est utilisé de manière à ce que l'entretien de la substance du bâtiment nécessitant la protection soit garanti dans la durée.

L'article § 10 g al. 1 de la même loi ajoute que « (1) Le contribuable peut déduire comme dépenses exceptionnelles les mesures d'établissement et de conservation de ses biens culturels dignes de protection sur le territoire, tant qu'ils dépassent les revenus publics ou privés ou les recettes prévus sur ces biens culturels jusqu'à 9 pour cent, dans l'année civile de la fin de la mesure et dans chacune des neuf années suivantes.

(2) Sont des biens culturels, au sens de la phrase 1 :

- 1. les bâtiments ou parties de bâtiments, qui sont considérés comme monument par les dispositions juridiques en vigueur dans chaque Land,

⁶⁸¹ Voyez également à propos des conditions dans lesquelles de telles déductions sont possibles et dans quelles proportions elles le sont, les articles, § 10f, § 11b, § 10 g, § 7h, § 11a de la EStG.

- 2. les bâtiments ou parties de bâtiments, qui ne sont pas en tant que tels des monuments, mais qui font partie d'un groupe de bâtiments ou d'un ensemble, protégé en tant qu'unité (entité) par les dispositions juridiques en vigueur dans chaque Land,
- 3. les espaces cultivés (aménagements paysagés), construits et autres secteurs qui ne sont pas des bâtiments ou des parties de bâtiments et qui sont protégés d'après les dispositions juridiques en vigueur dans chaque Land,
- 4. les objets meubles, les objets d'art, les collections d'art, les collections scientifiques, les bibliothèques ou archives, qui se trouvent en possession de la famille du contribuable depuis au moins 20 ans ou qui sont inscrits dans « l'inventaire des biens culturels de valeur nationale » ou dans « l'inventaire des archives de valeur nationale » et dont la conservation est d'intérêt public du fait de leur importance pour l'art, l'histoire, ou la science

lorsqu'ils sont accessibles à la recherche scientifique ou au public dans des proportions en rapport avec leur volume, à moins que des raisons impératives de protection du monument historique ou des archives ne s'opposent à cet accès.

Les mesures doivent être indispensables conformément aux normes en vigueur de la conservation des monuments et des archives et être réalisées en accord avec les autorités compétentes pour la conservation des monuments ou des archives ».

c) Droit suisse

1) *Confédération*

Pour rappel, tandis que l'article 69 de la Constitution fédérale suisse (RS 101) attribue la compétence culturelle de manière générale aux cantons, l'article 78 al. 1^{er} du texte confirme que la protection du patrimoine est également du ressort des cantons. Cependant, les alinéas 2 et 3 de ce dernier article octroie certaines compétences à la Confédération.

Au niveau fédéral donc, la loi sur la protection de la nature et du paysage du 1^{er} juillet 1966 (LPN ; RS 451) détaille les devoirs de la Confédération et des cantons. Ces derniers ainsi que les autorités, services, instituts et établissements fédéraux doivent dans l'accomplissement des tâches de la Confédération (art. 2 LPN) « prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité ». Toutefois, si ce devoir existe quelle que soit l'importance de l'objet – importance nationale ou importance régionale et locale –, « une mesure ne doit cependant pas aller au-delà de ce qu'exige la protection de l'objet et de ses environs » (art. 3, al. 3 LPN).

Le texte prescrit la réalisation d'« inventaires fédéraux d'objets d'importance nationale », après avis des cantons (art. 5 LPN). Un fois inscrit dans un tel inventaire, « l'objet mérite spécialement d'être conservé intact ou en tout cas d'être ménagé le plus possible, y compris au moyen de mesures de reconstitution ou de remplacement adéquates » (art. 6, al. 1^{er} LPN).

Il s'agit selon la doctrine de « conserver l'état digne de protection d'un bien sous l'angle général de la protection de la nature et du paysage, ainsi que le maintien d'une utilisation conforme à cet état ». ⁶⁸² Selon l'inventaire fédéral des sites construits en

⁶⁸² CECOJI, *op. cit.*, p. 359-360.

Suisse (ISOS), la « conservation intégrale » désigne « l'obligation d'étudier avec un soin particulier la moindre modification et non l'interdiction de tout changement ».⁶⁸³

C'est surtout la question du « changement » qui se pose en matière de protection du patrimoine culturel. Il faut alors savoir si l'acte est soit une dérogation à l'obligation de conserver intact, soit une simple modification qui peut être considérée comme conforme au but de la protection.⁶⁸⁴

La marge d'appréciation des autorités est considérable. Deux critères doivent néanmoins être remplis pour déroger à l'obligation de conserver le bien de manière intacte.

Le premier, une pondération des intérêts, est évoqué par la LPN elle-même : ainsi « lorsqu'il s'agit de l'accomplissement d'une tâche de la Confédération, la règle suivant laquelle un objet doit être conservé intact dans les conditions fixées par l'inventaire ne souffre d'exception, que si des *intérêts équivalents ou supérieurs, d'importance nationale également, s'opposent à cette conservation* » (art. 6, al. 2 LPN).

Le second critère consiste en la proportionnalité de la mesure de protection prise. Si cette dernière doit autant que possible ménager le bien protégé, elle ne « doit cependant pas aller au-delà de ce qu'exige la protection de l'objet et de ses environs » (art. 3, al. 3 LPN).

L'application de cette pondération peut être illustrée par la décision du Conseil fédéral du 13 septembre 2000 (JAAC 65.17) qui a arbitré entre deux intérêts d'importance nationale : celui de la protection du paysage d'une part (LPN) et celui des transports publics (Chemins de fer fédéraux). La méthode consistant en la destruction temporaire d'un terrain inscrit à l'inventaire ISOS, afin de rénover et d'agrandir un tunnel servant aux transports publics, et qui offrait la meilleure sécurité aux personnes ainsi que la qualité de l'exploitation ferroviaire, l'a emporté sur l'intérêt de la conservation intacte du site⁶⁸⁵.

2) Cantons

Au niveau cantonal, les législations font appel aux notions de conservation, de préservation, de protection, de sauvegarde, d'entretien.

i. Berne

La loi du 8 septembre 1999 du canton de Berne sur la protection du patrimoine (LPat) impose une obligation générale d'entretien, protection et conservation (art. 5 LPat ; RS BE 426.41). Ainsi, « toute personne est tenue de prendre soin du patrimoine en fonction de son importance ». Quant au canton, aux communes, aux personnes ou institutions de droit public ou de droit privé qui exercent des tâches publiques, ils sont, dans leurs domaines d'activité respectifs, « tenus de conserver le patrimoine, et de le protéger lorsqu'il présente un intérêt public majeur ».

Ensuite, le classement peut notamment comprendre « des interdictions de construction, de démolition ou de transformation » (art. 13, 4° LPat). Le classement du patrimoine mobilier, qui, pour rappel, vient compléter les diverses mesures de protection prévues par la législation sur les constructions, vise en effet d'une part « à assurer la sauvegarde à long terme du patrimoine immobilier qui fait partie de l'héritage culturel du pays, du

⁶⁸³ Ibid.

⁶⁸⁴ Ibid.

⁶⁸⁵ CECOJI, *op. cit.*, p. 361.

canton ou des communes en le maintenant le plus intact possible » et, d'autre part, « à garantir l'affectation à l'usage prévu des aides financières accordées par les pouvoirs publics pour la conservation du patrimoine » (art. 13, 3° respectivement lettre *a* et *b*).

En ce qui concerne les transformations autorisées, l'article 17, 1° LPat dispose qu'il est possible de transformer un bien du patrimoine immobilier classé à condition que le service spécialisé de la Direction (de l'Instruction publique, Office de la Culture, Service des monuments historiques) compétent délivre l'autorisation.

Concernant le rétablissement de l'état conforme au droit, l'article 17, 2° LPat prescrit que si un bien du patrimoine classé est transformé sans autorisation ou en dépassant le cadre fixé dans l'autorisation, l'autorité compétente de la police des constructions ordonne l'arrêt des travaux par voie de décision, qui a immédiatement force exécutoire.

Un délai suffisant pour le rétablissement du bien immobilier conformément au droit est accordé par l'autorité de police des constructions au propriétaire « sous commination d'exécution par substitution » (art. 17, 3° LPat). Si l'autorité de la police des constructions n'agit pas – en d'autres termes si une autorité communale manque à ses obligations en matière de police des constructions – et que des intérêts publics s'en trouvent menacés, il incombe au préfet (préfectures du canton de Berne) d'ordonner à sa place les mesures nécessaires (art. 48 loi sur la construction du 9 juin 1985 ; RSB 721.0).

Le classement, qu'il soit effectué par contrat en cas d'accord des propriétaires ou, dans le cas contraire, par décision entrée en force, constitue une restriction de droit public à la propriété foncière au sens de l'article 702 du Code civil suisse (art. 18 LPat) et oblige donc le propriétaire. Il est également prévu qu'il soit mentionné au registre foncier sur réquisition du service compétent. Les biens classés sont encore inscrits sur la liste des biens du patrimoine classés. Si les propriétaires donnent leur accord, la mesure de protection peut être indiquée sur le bien lui-même de manière appropriée (art. 19 LPat).

La conservation et la restauration d'un bien du patrimoine peut donner lieu à l'octroi d'une aide financière, généralement à condition que le bien soit classé. Il est cependant possible de renoncer dans certains cas prévus par voie d'ordonnance à l'exigence de classement. Des charges et conditions peuvent conditionner l'aide financière (art. 31 LPat).

La matière de la protection et conservation est principalement organisée par la loi sur les constructions (art. 10b et 10c). Le premier de ces articles dispose que « les monuments historiques peuvent être transformés pour les besoins de la vie et de l'habitat contemporains avec ou sans réaffectation à de nouveaux usages, à condition que ces derniers soient adéquats et que la valeur des monuments soit prise en compte. » L'article ajoute que des transformations de leur environnement ne doivent pas altérer les monuments historiques (art. 10b, 1° LC).

Au sujet des effets, en premier lieu, les monuments historiques dignes de protection ne doivent subir aucune destruction.

Spécialement, les détails d'architecture intérieure, l'agencement des pièces et les équipements fixes doivent être conservés en fonction de leur importance (art. 10b, 2° LC).

En deuxième lieu, les monuments historiques dignes de conservation ne doivent subir aucune transformation de leur extérieur ou de l'agencement de leurs pièces.

Néanmoins, si leur conservation s'avère disproportionnée, il est possible de les démolir. Le remplacement d'un monument historique par une reconstruction doit l'être par « un objet d'égale valeur architectonique » (art. 10b, 3° LC).

En troisième lieu, les conditions et charges nécessaires pour protéger de tels objets doivent être définies dans la procédure d'octroi du permis de construire. L'autorité compétente peut exiger la modification des plans, imposer au besoin des restrictions ou refuser le permis (art. 10b, 4° LC).

Le second article, l'article 10c, fixe la procédure.

D'une part, lorsque des objets archéologiques (art. 10e LC), des monuments historiques dignes de protection ou des monuments historiques dignes de conservation qui se trouvent dans le périmètre de protection d'un site ou qui font partie d'un ensemble bâti inventorié dans le recensement architectural sont concernés par des planifications et des procédures d'autorisation, le service cantonal spécialisé doit toujours être associé à la procédure (art. 10c, 1° LC).

D'autre part, s'il s'agit de monuments historiques dignes de conservation qui ne font pas partie du périmètre de protection d'un site ou d'un ensemble bâti inventorié dans le recensement architectural, la participation des communes à la procédure suffit (art. 10c, 1° LC).

ii. Fribourg

La loi du canton de Fribourg du 7 novembre 1991 sur la protection des biens culturels (LPBC ; RS FR 482.1) offre la possibilité de mettre sous protection tant des biens immeubles que meubles. La loi renvoie pour ce qui est des premiers à la législation sur l'aménagement du territoire et les constructions (loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions, LATeC ; RS FR 710.1). Quant aux seconds, leur protection est organisée par la loi précitée de 1991. Les effets en général de la mise sous protection sont également prévus par cette dernière et consiste en l'obligation pour le propriétaire de « conserver l'objet » (art. 23, 1° LPBC). La mise sous protection peut « être assortie d'effets complémentaires par des prescriptions sur les conditions de conservation et sur la mise en valeur de l'objet » (art. 23, 2°). Les mesures peuvent être mentionnées au registre foncier si le propriétaire, la commune ou la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport le demande (art. 23, 3° LPBC).

Les principaux effets sont :

- premièrement, que la transformation d'un bien immeuble protégé ne peut être autorisée que si elle ne porte pas atteinte à son caractère ou à celui du site (art. 23, 4°) ;
- deuxièmement, que le déplacement ou la démolition d'un bien culturel immeuble protégé ne peut être autorisée que si des intérêts prépondérants le justifient (art. 23, 5°) ;
- troisièmement, qu'une transformation qui porte atteinte au caractère d'un bien culturel immeuble protégé ne peut être autorisée que si des intérêts prépondérants le justifient (art. 23, 5°) ;

En outre, dans un site archéologique protégé, aucune intervention soumise à l'obligation de permis de construire ne peut se faire sans l'autorisation de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (art. 23, 6°).

Certains effets spécifiques concernant l'aliénation s'attachent aux biens culturels meubles protégés. L'autorisation de la Direction précitée est requise lors de l'aliénation

par une personne morale de droit public d'un bien culturel meuble protégé. La Commission des biens culturels rend en ce cas un avis préalable (art. 24, 1° LPBC).

L'autorisation peut être refusée (art. 24, 2°) :

- si la conservation de l'objet ou son maintien dans le canton n'est pas assurée ;
- si l'objet est étroitement lié à l'histoire et à l'identité de son propriétaire ; ou
- si, pour d'autres motifs, l'aliénation apparaît contraire à la protection des biens culturels.

Des conditions et des charges peuvent accompagner l'autorisation. Lorsqu'elle n'est pas autorisée, l'aliénation est nulle (art. 24, 3° et 4°).

Le règlement d'exécution de la loi sur la protection des biens culturels du 17 août 1993 (RELPBC ; RS FR 482.11) prévoit à son article 30 (« contrôle du commerce ») que « les commerçants de biens culturels meubles doivent prendre les mesures nécessaires à la bonne conservation des biens culturels meubles protégés dont ils ont la charge » (art. 30, al. 1^{er}). Ils doivent en outre « inscrire dans un registre les opérations d'acquisition et de vente des biens culturels qui revêtent une importance exceptionnelle pour le patrimoine culturel fribourgeois ».

L'État peut également exiger la tenue d'une documentation sur les travaux de restauration des biens culturels protégés ainsi que le prévoit l'article 30, 1° de la loi sur la protection des biens culturels.

En ce qui concerne les biens culturels meubles, leur restauration, lorsqu'ils sont protégés, peut être assujettie à autorisation (art. 30, 2° LPBC), tandis que leur commerce peut être « soumis à des conditions ou à des charges nécessaires à la protection des biens ou à la répression du trafic illicite » (art. 31 LPBC).

iii. Vaud

La loi modifiée du canton de Vaud du 10 décembre 1969 sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS ; RS VD 450.11) se structure principalement en des dispositions de protection tant générales que spéciales en premier lieu au sujet de la nature et des sites et en second lieu au sujet des monuments historiques et des antiquités.

La loi vaudoise prévoit deux degrés de protection en ce qui concerne la nature et les sites d'un côté et en ce qui concerne les monuments historiques et les antiquités de l'autre : d'une part l'inventaire (respectivement art. 12 à 18 et 49 à 51) et, d'autre part, le classement (respectivement art. 20 à 28 et 52 à 54). Certains des articles organisant la protection de la nature et des sites sont applicables par analogie à celle des monuments historiques et des antiquités (respectivement art. 14 à 19 et art. 22 à 28).

Le premier degré est celui de l'inventaire. L'inventaire engendre l'obligation pour le propriétaire – ou tout autre titulaire d'un droit réel sur le bien ou ses abords – « d'annoncer au Département de la sécurité et de l'environnement, respectivement le Département des infrastructures, tous travaux qu'il envisage d'y apporter » (art. 16). Le département concerné aura le choix entre l'autorisation des travaux annoncés et l'ouverture d'une enquête en vue du classement. Pendant cette dernière, l'objet ne pourra subir aucune atteinte. Elle doit être ouverte dans les trois mois suivant l'annonce des travaux projetés par le propriétaire, sinon les travaux sont réputés autorisés (art. 17 et 18 LPNMS VD).

Le second degré est celui du classement. Le principe consiste à ce que « l'entretien d'un objet classé incombe à son propriétaire » (art. 29, 1° LPNMS VD). L'article 55 vient rappeler ce principe pour les monuments historiques et les antiquités classés qui « doivent être entretenus par leur propriétaire ». Le Département de la sécurité et de

l'environnement, respectivement le Département des infrastructures, lui fixe, si besoin est, un délai convenable pour effectuer les travaux d'entretien nécessaires (art. 29, 2° et 55, 2°). Le bien classé doit être rétabli par le propriétaire dans son état antérieur, lorsque le propriétaire lui a porté atteinte sans autorisation (art. 30 et 55, 2°). Le propriétaire dispose à cet effet d'un délai convenable fixé par le Département des infrastructures.

Il est prévu que l'État puisse participer à l'entretien d'autres objets classés (que les réserves naturelles), par exemple des sites et des monuments naturels, « dans la mesure où il s'agit de travaux qui ont pour objet de conserver son caractère au site » (art. 33). Il peut aussi participer financièrement aux fouilles ainsi qu'à l'entretien et à la restauration des monuments historiques et antiquités classés (art. 56). Cependant, si les travaux ont été exécutés de manière non conforme aux conditions prescrites, le département des infrastructures peut réduire ou supprimer les subsides alloués pour des fouilles ou des restaurations (art. 57).

iv. Genève

La loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPNMS ; RS GE L4 05) du 4 juin 1976 prévoit, à l'instar de la loi vaudoise examinée, un double degré de protection. Il consiste en l'établissement d'un inventaire et le classement.

L'article 9 dispose des effets du premier. En premier lieu, « les immeubles inscrits à l'inventaire doivent être maintenus et leurs éléments dignes d'intérêt préservés ».

En cas de rénovation ou de transformation, les structures porteuses, de même que les autres éléments particulièrement dignes de protection doivent, en règle générale, être sauvegardés (art. 9, 1° LPNMS et 90, 1° loi du 14 avril 1988 sur les constructions et les installations diverses (LCI ; RS GE L5 05)). Les cas d'intérêt public sont réservés en vertu de l'article 9, 1° *in fine*.

L'intention d'exécuter des travaux sur un immeuble inscrit à l'inventaire doit être portée à la connaissance et annoncée à l'autorité compétente (art. 9, 2°). Pendant l'enquête, aucun travail ne peut être exécuté sur un immeuble porté à l'inventaire. Dans un délai de trois mois prenant cours à la date de réception de l'annonce des travaux projetés, soit une procédure en vue de mesures de classement est ouverte, soit les travaux peuvent être exécutés (libération de la restriction), sauf s'ils sont soumis à autorisation.

Si les travaux annoncés ne sont pas soumis à l'autorisation, ils doivent être exécutés ou entrepris dans un délai de 15 mois à partir de la levée de la restriction, dans le cas contraire cette dernière devient caduque (art. 9, 5° LPNMS).

Le classement sort déjà ses effets dès le dépôt de la demande de classement et jusqu'à l'issue définitive de la procédure liée à celle-ci, « y compris en cas de recours, mais au maximum pendant un délai de 3 ans » : sans autorisation de l'autorité compétente, aucun changement ne peut être apporté par le propriétaire à l'état primitif de l'immeuble ou à sa destination (art. 13 LPNMS). Il convient d'insister sur le fait que pour la loi de simples travaux ordinaires d'entretien sont dans ce cas assimilés à une modification de l'immeuble (art. 13, 2°).

La protection consiste en l'interdiction, sans l'autorisation du Conseil d'État (gouvernement), de la démolition de l'immeuble classé, des transformations importantes ou du changement de sa destination (art. 15, 1° LPNMS). La loi assimile à la démolition le déplacement et l'enlèvement de parties de l'immeuble (art. 15, 2°). L'autorité compétente peut autoriser les simples travaux d'entretien et les transformations de peu d'importance. Cependant, ils doivent avoir fait l'objet d'une part d'un avis favorable de la Commission des monuments, de la nature et des sites et, d'autre part, d'une demande

d'autorisation ordinaire (art. 15, 3° LPNMS et art. 3, 1° LCI). Cette dernière ne peut en aucun cas être traitée par une procédure accélérée.

Les abords immédiats de l'immeuble peuvent être interdits de modification par le Conseil d'État, jusqu'à une distance déterminée dans chaque cas (art. 15, 4°). Au cas par cas, le Conseil d'État peut fixer l'accessibilité au public d'un immeuble classé, toujours dans la mesure compatible avec sa destination (art. 16).

Une des obligations principales du propriétaire est celle d'entretenir son immeuble classé. L'autorité peut, si cela est nécessaire, lui accorder un « délai convenable » pour exécuter ces travaux d'entretien. Elle peut également les effectuer aux frais de celui-ci s'il ne s'exécute pas (art. 19 LPNMS). Le propriétaire est tenu de rétablir un immeuble classé dans son état antérieur s'il lui a porté atteinte sans autorisation, moyennant un délai convenable fixé par l'autorité compétente. De même, cette dernière pourra faire effectuer ces travaux aux frais du propriétaire s'il ne s'exécute pas (art. 20, 2°).

Enfin, il existe un droit de préemption par les communes, et subsidiairement l'État, sur les immeubles classés lorsque leur propriétaire entend les aliéner à titre onéreux (art. 24 et s.).

d) Droit belge

1) Droit de la Région wallonne

Les effets juridiques des mesures de protection sont prévus au sein du CWATUPE aux articles 206 et suivants. Tout d'abord, les effets du classement sont identiques à ceux qui s'appliquent provisoirement lors d'une procédure de classement (art. 208 CWATUPE).

Pour rappel, la « protection » est entendue au sein du CWATUPE comme « l'ensemble des mesures visant l'identification au moyen d'inventaires, l'étude scientifique, la sauvegarde ou le classement du patrimoine immobilier, en ce compris l'établissement d'une zone de protection s'il échet ».

Les effets juridiques d'une inscription sur la liste de sauvegarde et d'un classement provisoire ou définitif sont traités dans les mêmes dispositions du code.

Le CWATUPE prévoit non seulement des effets juridiques pour les propriétaires (art. 206 §1^{er}, §2, §4), mais également des obligations pour les notaires (art. 206 §5) et les autorités locales (art. 206 §3 et §6).

Les effets issus de l'inscription ou du classement suivent le bien immobilier en quelque main qu'il passe. Ils s'imposent par rapport aux autres servitudes qui dérivent de lois, décrets et règlements relatifs à la police de la voirie et des constructions si ces servitudes peuvent avoir pour conséquence de détériorer ou de modifier l'aspect d'un bien immobilier protégé (art. 206 §4).

Le code traite en premier lieu les effets juridiques pour les propriétaires en prévoyant une servitude générale. Le premier paragraphe de l'article 206 dispose en effet que « le propriétaire d'un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé ne peut y apporter ou y laisser apporter un changement définitif » que conformément aux dispositions relatives au permis d'urbanisme (art. 84 et s.).

Toute démolition totale d'un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé est interdite, sauf dans l'hypothèse où le Gouvernement ne suspend pas la décision du

bourgmestre de démolir totalement ou partiellement un bien immobilier inscrit ou classé qui menace ruine (art. 206 §1^{er} al. 2 et §3).

Concernant les travaux de démolition partielle d'un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé, l'alinéa 3 de l'article 206 §1^{er} indique qu'ils peuvent être admis sans faire l'objet d'une mesure de déclassement, s'ils n'affectent pas substantiellement les caractéristiques du bien et pour autant qu'ils soient la conséquence d'un projet de réaffectation, de consolidation, de restauration ou de mise en valeur ayant fait l'objet d'une approbation du Gouvernement.

Conformément à ce que prescrit la Convention de Grenade du Conseil de l'Europe (art. 5), le déplacement de tout ou partie d'un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé est interdit, sauf dans l'hypothèse où la sauvegarde matérielle de ce bien l'exigerait impérativement. Le cas échéant, le Gouvernement fixera au cas par cas « les garanties nécessaires pour son démontage, son transfert et son remontage dans un lieu déterminé » (art. 206 § 2).

Les changements définitifs aux biens protégés doivent donc être autorisés par le biais des permis d'urbanisme, ce qui est cohérent par rapport à l'intégration complète des dispositions légales concernant la protection du patrimoine dans le CWATUPE (pour rappel Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie).

L'article 84 § 1^{er} dispose que « nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement : (...) 14^o entreprendre ou laisser entreprendre des travaux de restauration » sur un bien immobilier inscrit ou classé « à l'exception des travaux qui ne modifient ni l'aspect extérieur ou intérieur du bien, ni ses matériaux, ni les caractéristiques ayant justifié les mesures de protection, et qui sont soumis à une déclaration préalable (...) ».

En ce qui concerne les biens protégés, les permis doivent obligatoirement être délivrés par le collège communal sur avis préalable du fonctionnaire délégué (art. 107 §2 CWATUPE). Cet avis doit être suivi (*avis conforme*) notamment lorsque le permis concerne des biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés, situés dans une zone de protection ou localisés dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques (art. 109).

De plus, les permis sont délivrés sur la base d'un certificat de patrimoine ou du procès-verbal de synthèse définitif « dans les cas et selon les modalités arrêtés par le Gouvernement » (art. 109, 2^o).

Toute demande de permis d'urbanisme ou de lotir relative à un monument inscrit, classé, en voie de classement ou encore figurant sur la liste du patrimoine immobilier exceptionnel devra donc être accompagnée d'un certificat de patrimoine (ou, à défaut, du procès-verbal de synthèse définitif qui en tient lieu).

L'avis de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles de la Région wallonne est également sollicité préalablement à l'octroi du permis, en ce qui concerne la région de langue française.

Le Conseil d'État a précisé dans un arrêt⁶⁸⁶ de 1997 que les permis d'urbanisme doivent être compatibles avec la finalité première du classement qui est de protéger un

⁶⁸⁶ C.E., n° 70.419. 18 décembre 1997, S.O.S. *Mémoire de Liège*.

monument et de le maintenir en bon état. Il a jugé qu'un permis qui autorise la démolition de l'entièreté ou d'une partie importante d'un bâtiment est incompatible avec ce classement.⁶⁸⁷

La procédure de délivrance du certificat de patrimoine est organisée aux articles 505 et suivants du CWATUPE.

En fonction des caractéristiques du bien à protéger, certaines servitudes spécifiques peuvent être ordonnées aux propriétaires.

L'article 207 prévoit que des « conditions particulières de protection et de gestion » peuvent être prévues par l'arrêté d'inscription ou de classement d'un bien. Ces conditions, auxquelles le bien est soumis, « peuvent impliquer des restrictions au droit de propriété, en ce compris l'interdiction totale ou conditionnelle de bâtir, de lotir ou d'ériger des clôtures ».

Des mesures de prévention et de restauration sont également prévues par le CWATUPE.

De manière générale, aux termes de l'article 211, le propriétaire d'un bien immobilier *classé* est tenu de le maintenir en bon état. L'article réserve explicitement cette obligation en cas de classement du bien et l'envisage de façon négative à l'alinéa 2.

Selon cet alinéa, un propriétaire sera réputé avoir manqué à l'obligation de maintenir son bien en bon état, s'il a négligé après mise en demeure d'entamer les études ou les travaux conformément aux indications reprises dans la fiche d'état sanitaire (art. 212 §1^{er}) :

- 1° soit dans les cinq ans de la notification par le Gouvernement de la promesse de subside (art. 212 §1^{er} al. 3) ;
- 2° soit dans les 90 jours de la notification d'un arrêté de subvention dans le cadre de la maintenance du patrimoine (art. 214 § 1^{er}) ;
- 3° soit dans les deux ans de la délivrance d'un permis d'urbanisme afférent au bien ;
- 4° soit dans l'année de la notification d'un arrêté de subvention des mêmes études et travaux si cette notification est postérieure à la délivrance du permis.

Lorsque le propriétaire a manqué à ses obligations, les subsides seront réduits⁶⁸⁸.

Le CWATUPE organise également la prévention par la mise en place d'un système de fiche d'état sanitaire (mesure préventive) et d'étude préalable ainsi qu'en prévoyant un comité de maintenance. Le code définit la prévention comme l'ensemble des mesures sanitaires, des études préalables et des opérations de maintenance (187, 9° CWATUPE). L'ordre du plan de la section qui lui est consacrée suit cette définition.

La maintenance est définie comme ensemble des opérations d'entretien préventives ou curatives, soit définitives mais qui ne modifient ni l'aspect extérieur ou intérieur du bien, ni ses matériaux, ni les caractéristiques qui ont justifié les mesures de protection, soit provisoires, pour les biens immobiliers classés, inscrits sur la liste de sauvegarde, ou en voie de classement après notification de la décision du Gouvernement d'entamer la

⁶⁸⁷ Anne Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 187.

⁶⁸⁸ Art. 211 *in fine* CWATUPE : « Sans préjudice de l'article 154, le Gouvernement fixe les modalités de réduction des taux de subsides octroyés pour la réalisation de travaux sur le bien lorsque le propriétaire aura manqué à ses obligations. »

procédure de classement, et dont les montants maximums sont déterminés par le Gouvernement ;

Premièrement, une fiche d'état sanitaire doit être transmise tous les 5 ans par les propriétaires de biens classés. Cette fiche est le résultat « d'une étude décrivant l'état physique du bien classé et établissant pour les cinq prochaines années un plan des études et des travaux de prévention et de restauration nécessaires pour assurer la conservation intégrée du bien » (art. 212. § 1^{er}).

La fiche d'état sanitaire, dont le modèle est déterminé par le gouvernement, comporte notamment :

- les indications techniques relatives à l'état physique général du monument ;
- l'état de conservation du site, de l'ensemble architectural ou du site archéologique ;
- la nécessité de réaliser des études préalables complémentaires ;
- le degré d'urgence des travaux à réaliser ;
- l'estimation de ces travaux.

Elle est soumise à l'approbation du Gouvernement ou de son délégué et est transmise pour information à la commune où le bien est situé lorsque sa destination est à usage public.

Soit le gouvernement l'approuve et conséquemment indique, si besoin est, les études ou les travaux qu'il estime prioritaires et pour lesquels des subventions seront accordées.

Soit le gouvernement ne l'approuve pas, la fiche sera revue par un expert désigné d'un commun accord et à nouveau soumise à l'approbation du Gouvernement « dans les quinze jours de la notification de celle-ci par envoi recommandé à la poste ».

Si le propriétaire ne transmet pas la fiche d'état sanitaire dans les délais prévus et n'effectue pas, après mise en demeure, les études et les travaux prioritaires prévus dans la fiche et pour lesquels une promesse de subside a été octroyée, la Région, la commune ou la province peut se substituer à lui et prendre les mesures conservatoires nécessaires à la sauvegarde du bien (art. 212, §2 CWATUPE).

Les subventions régionales sont alors dévolues, selon le cas, à la commune ou à la province. Il existe aussi dans le chef des autorités la possibilité que les frais engagés puissent être récupérés par toute voie de droit s'il n'y a pas eu d'accord avec le propriétaire et dans la mesure où ils lui ont profité.

Il reste possible pour l'autorité, lorsque le bien appartient à une personne de droit privé et qu'il ne s'agit pas de travaux de mise hors eau ou relatifs aux opérations de maintenance, de procéder à son expropriation. Celle-ci s'appliquera à l'entière du bien et sur le terrain qui en est l'accessoire indispensable, sauf convention contraire et sauf si, étant classé pour partie seulement, cette dernière ne constitue pas un élément essentiel du bien.

Deuxièmement, c'est sur base de la fiche d'état sanitaire que sera réalisée l'étude préalable aux travaux de restauration d'un bien classé. Elle sera formée d'études scientifiques et techniques nécessaires à l'élaboration du projet des travaux de restauration (art. 213).

Lorsqu'il s'agit d'effectuer des travaux de restauration sur un bien inscrit sur la liste du patrimoine exceptionnel, l'étude préalable est obligatoire.

Le Gouvernement détermine le contenu et les conditions de mise en œuvre de l'étude préalable, de même que les modalités d'intervention dans les frais de réalisation de celle-ci.

Troisièmement, l'article 214 du CWATUPE organise le fonctionnement d'un comité de la maintenance du patrimoine. Celui-ci a pour mission de donner un avis préalablement à l'exécution de travaux, un avis favorable permettant l'intervention de la Région dans les frais relatifs aux opérations de maintenance.

Enfin, le code vise la restauration, cependant strictement sur le plan financier (art. 215). Elle est tout de même définie à l'article 187, 11° comme « l'ensemble des travaux d'assainissement, de réfection, de mise en valeur, ou d'entretien » autres que ceux visés par la prévention.

Il faut que l'affectation d'un bien classé soit déterminée pour que la Région, la province et la commune intéressées interviennent dans les frais de sa restauration (art. 215). Une disposition est spécialement prévue pour les biens inscrits sur la liste du patrimoine exceptionnel. Dans ce cas la Région peut conclure un accord-cadre avec le maître de l'ouvrage. Celui-ci doit alors fixer la durée et le calendrier de réalisation des travaux de restauration, qui, en fonction de leur ampleur, s'étalent sur plusieurs années, d'une part, et déterminer l'intervention globale et annuelle de chaque partie dans le coût de ces mesures, d'autre part.

En outre, la protection du patrimoine immobilier entraîne des obligations pour les **notaires** lors de la cession d'un bien immobilier protégé, inscrit sur une liste de sauvegarde ou classé provisoirement ou définitivement (art. 206 § 5). L'article dispose en premier lieu qu'« en cas de *transfert d'un bien immobilier*, le notaire instrumentant est tenu de recueillir auprès des administrations communales les informations éventuelles relatives à l'inscription sur la liste de sauvegarde ou au classement et de les transcrire dans l'acte authentique ». Aucune indication supplémentaire n'est donnée par le code concernant ces « informations éventuelles ». La doctrine recommande de mentionner le type de mesure protectrice dont il s'agit et la référence de la législation applicable voire les effets juridiques les plus importants.

En deuxième lieu, l'inscription du bien sur la liste de sauvegarde ou le classement devra être mentionné par le notaire instrumentant dans la *publicité faite à l'occasion de toute mutation*. Il s'agit là d'informer correctement les acheteurs potentiels.

En troisième lieu, tout changement de propriétaire d'un bien classé doit être signalé au Gouvernement dans les trente jours.

Il convient de signaler que les autres « fonctionnaires instrumentants » ne sont pas visés par cette obligation.

Les **administrations communales** ont l'obligation de donner au sujet d'un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé tout renseignement en leur possession, soit à la demande de tout intéressé, soit d'office dans le cas où elles délivrent un certificat d'urbanisme (art. 150, 5° et art. 206, § 6 CWATUPE).

Les compétences du bourgmestre sont limitées par l'article 206, § 3 du CWATUPE. Il ne pourra pas ordonner la démolition partielle ou totale d'un bien immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé qui menace ruine sans notifier sa décision au

Gouvernement. Le délai dont dispose alors le Gouvernement pour empêcher la démolition est de 10 jours ouvrables dès la réception de cette notification. La suspension de la démolition s'effectue par lettre recommandée à la poste.

Le classement ouvre aussi le droit pour les propriétaires de demander « une indemnité à charge de la Région lorsqu'une interdiction de bâtir ou de lotir » en résulte et « met fin à l'utilisation ou l'affectation de ce bien au jour précédant l'entrée en vigueur de l'arrêté de classement » (art. 230 § 1^{er} CWATUPE). Il s'agit de souligner que c'est uniquement le classement d'un bien immobilier qui ouvre un tel droit à demander une indemnité.

Le droit à l'indemnisation naît :

- au moment du refus du permis d'urbanisme ou de lotir (ou encore de recherche de mines) ; ou
- lorsqu'un certificat d'urbanisme négatif est délivré.

La diminution de valeur qui doit être le résultat de l'interdiction de bâtir ou de lotir, doit être subie sans indemnité jusqu'à concurrence de 20 % de cette valeur.

Il est intéressant de noter que l'indemnité est réduite ou refusée si et dans la mesure où il est établi que le propriétaire tire *avantage* du classement du bien immobilier.

La Région wallonne peut s'exonérer de son obligation d'indemniser soit en rachetant le bien, soit en modifiant les prescriptions de l'arrêté de classement qui sont à l'origine du droit à l'indemnité (art. 230 § 2 CWATUPE).

Aux termes du troisième paragraphe de l'article 230 du CWATUPE, aucune indemnité n'est due notamment :

- lorsque le propriétaire a acquis le bien immobilier alors qu'il était déjà classé ;
- du chef de l'interdiction de placer des enseignes ou des dispositifs de publicité sur un bien immobilier classé ;
- lorsque le propriétaire a lui-même demandé le classement de son bien ou y a expressément consenti.

2) Droit de la Région de Bruxelles-Capitale

Tout d'abord, le bien relevant du patrimoine immobilier classé est automatiquement repris à l'inventaire du patrimoine immobilier (art. 235).

Les effets du classement reprennent la majorité des effets juridiques engendrés par l'inscription d'un bien relevant du patrimoine immobilier sur la liste de sauvegarde (*cf.* Protection, inscription, Belgique, ii. Région de Bruxelles-Capitale, *effets*). L'article 231 du CoBAT dispose en effet que les articles 214, 217 et 218 s'appliquent aux effets du classement.

Pour rappel, ces articles contiennent respectivement les obligations suivantes :

- obligation de maintien en bon état et de respect des conditions particulières de conservation ;
- effets suivant les biens en quelques mains qu'ils passent ; recueil des informations par l'officier instrumentant en cas de transfert ; mention de la protection dans toute publicité lors d'une vente ;
- avis préalable de la Commission royale des monuments et des sites avant la délivrance de toute autorisation à laquelle le bien est assujéti.

Aux termes de l'article 236 du CoBAT, les biens relevant du patrimoine immobilier qui font l'objet d'une procédure de classement sont soumis à tous les effets du classement

pendant la durée de cette procédure et à compter de la publication au Moniteur belge de l'arrêté ouvrant la procédure de classement ou de sa notification au propriétaire, si elle est antérieure.

En outre, il est interdit en vertu de l'article 232 :

- de démolir en tout ou en partie un bien relevant du patrimoine immobilier classé ;
- d'utiliser un tel bien ou d'en modifier l'usage de manière telle qu'il perde son intérêt (historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou folklorique) ;
- d'exécuter des travaux dans un tel bien en méconnaissance des conditions particulières de conservation ;
- de déplacer en tout ou en partie un bien relevant du patrimoine immobilier classé, à moins que la sauvegarde matérielle du bien l'exige impérativement et à condition que les garanties nécessaires pour son démontage, son transfert et son remontage dans un lieu approprié soient prises.

La démolition partielle d'un site archéologique classé peut cependant être autorisée par le Gouvernement dans la limite rendue nécessaire par les fouilles à réaliser dans ce site (art. 232, al. 2 CoBAT).

Les biens relevant du patrimoine immobilier classé ne sont pas soumis aux servitudes qui procèdent des dispositions législatives ou réglementaires relatives à la police de la voirie et des constructions, si ces servitudes peuvent entraîner des mesures prohibées en vertu de l'article 232 (art. 233), soit :

- une démolition ;
- une modification de l'usage engendrant la perte de l'intérêt protégé ;
- une exécution de travaux en méconnaissance des conditions particulières de conservation ;
- un déplacement de tout ou partie du bien.

En ce qui concerne les autorités communales, le bourgmestre doit notifier préalablement au Gouvernement sa décision de démolition partielle ou totale d'un bien classé, laquelle est soumise à son approbation (art. 234).

Le Gouvernement a 40 jours⁶⁸⁹ dès la réception de la lettre de notification pour empêcher la démolition en notifiant à son tour sa décision en ce sens. Passé ce délai, la décision du bourgmestre devient exécutoire.

Lorsqu'une zone de protection a été délimitée (art. 228 CoBAT), l'article 237, § 1^{er} prévoit que « tous les actes et travaux de nature à modifier les perspectives sur le bien relevant du patrimoine immobilier ou à partir de celui-ci sont soumis à l'avis de la Commission royale des monuments et des sites (CRMS) ainsi qu'à l'avis de la commission de concertation ».

Une liste des actes et travaux qui en raison de leur minime importance ne requièrent pas l'avis de la CRMS (art. 237, § 2, al. 1^{er}) peut être arrêtée par le Gouvernement après avoir recueilli son avis. Lorsqu'elle est établie, cette dispense emporte celle des mesures particulières de publicité et de l'avis de la commission de concertation (art. 237, § 2, al. 2).

⁶⁸⁹ Lorsque ce délai court en tout ou en partie pendant les périodes de vacances scolaires, il expire 30 jours après la période de vacances scolaires.

Enfin, le bien classé relevant du patrimoine immobilier peut être identifié à l'aide de sigles et panneaux dont le gouvernement arrête le graphisme, les dimensions et l'emplacement (art. 238 CoBAT).

Il convient de rappeler que les permis urbanistiques nécessaires doivent être demandés préalablement aux actes, travaux et changements de destination à effectuer au bien classé.

Toute une partie des règles concernant la protection du patrimoine immobilier se concentre sur la mise en place de **plans de gestion patrimoniale** (chapitre VIbis du titre V). Il s'agit de la faculté pour le gouvernement de fixer, de son propre chef ou à la demande d'un tiers, un plan déterminant, à propos d'un ensemble, un immeuble à étages multiples ou un site classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde :

- les objectifs de conservation à atteindre ;
- les moyens et travaux pour y parvenir ;
- les conditions de gestion globale aux fins d'assurer la conservation harmonieuse de ce bien relevant du patrimoine immobilier concerné.

L'article 242/1 alinéa 2 fixe ses propres définitions. Ainsi, il entend par

- ensemble : tout groupe de biens immobiliers, formant un ensemble urbain ou rural suffisamment cohérent pour faire l'objet d'une délimitation topographique et remarquable pour son homogénéité ou par son intégration dans le paysage, qui en outre présente une répétitivité ou une cohérence importante de ses éléments architecturaux principaux (article 206, 1^o, lettre b) ;
- immeuble à étages multiples : tout immeuble qui dispose de plusieurs étages et présente une répétitivité ou une cohérence importante de ses éléments architecturaux principaux et qui dépend de plusieurs propriétaires ;
- site : toute œuvre de la nature ou de l'homme ou toute œuvre combinée de l'homme et de la nature qui constitue un espace non ou partiellement construit et qui présente une cohérence spatiale et qui, en outre, présente une répétitivité ou une cohérence importante de ses éléments principaux (art. 206, 1^o, lettre c).

Ce plan constitue « un instrument de gestion globale visant la conservation cohérente, harmonieuse et homogène du bien relevant du patrimoine immobilier concerné » (art. 242/2). Il comporte une étude globale du bien visé en tenant compte des analyses approfondies effectuées à son propos.

De plus, il détermine :

- les objectifs généraux de conservation de ce bien, c'est-à-dire l'ensemble des mesures visant à l'identification, l'étude, la sauvegarde, la protection, le classement, l'entretien, la gestion, la restauration, la consolidation, la réaffectation et la mise en valeur du patrimoine immobilier, dans le but de l'intégrer dans le cadre de la vie contemporaine et de le maintenir dans un environnement approprié (206, 2^o CoBAT) (art. 242/2, al. 2, 1^o) ;
- les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs (art. 242/2, al. 2, 2^o) ;
- les actes et travaux pouvant être réalisés en exécution de ce plan et de ce fait dispensés de l'obtention préalable d'un permis d'urbanisme (art. 242/2, al. 2, 3^o) ;
- les conditions moyennant lesquelles des actes et travaux peuvent être posés ou accomplis en étant soit dispensés de permis d'urbanisme, soit dispensés de l'avis de la CRMS, de l'avis du Collège des bourgmestres et échevins de la commune, des mesures particulières de publicité et/ou de l'avis de la commission de concertation, ce lorsqu'il ne dispense pas lui-même de permis d'urbanisme en application du 3^o (art. 242/2, al. 2, 4^o) ;

- les éventuelles dérogations aux exigences de performances énergétiques accordées pour le bien considéré au terme d'une mise en balance opérée entre l'intérêt de la conservation du patrimoine, d'une part, et l'objectif d'améliorer les performances énergétiques et de climat intérieur de ce bien, d'autre part (art. 242/2, al. 2, 5°) ;
- les actes et travaux pouvant bénéficier de subsides et, le cas échéant, les subventions ou taux de subvention majorés dans les cas qu'il énumère par dérogation aux règles prises en exécution de cette disposition (art. 242/2, al. 2, 6°).

Les articles 3° à 6° du second alinéa de l'article 242/2 ont valeur réglementaire. Les autres dispositions du plan sont indicatives.

L'élaboration d'un plan de gestion patrimoniale suit la procédure prévue aux articles 242/3 et suivants.

Le plan a pour principale conséquence l'obligation pour les propriétaires, occupants ou tout tiers concerné d'informer l'administration des monuments et des sites de l'exécution des actes ou travaux autorisés par le plan de gestion patrimoniale au moins un mois avant le début de leur exécution.

3) Droit de la Région flamande

Les conséquences de la protection de monuments, sites urbains ou sites ruraux sont prévues aux articles 11 et suivants du décret modifié du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux.

L'article 11 § 1 prévoit que les propriétaires et les usufruitiers d'un monument protégé ou d'un bien immobilier situé dans un site urbain ou rural protégé sont tenus :

- de le tenir en bon état par les travaux de conservation ou d'entretien nécessaires ;
- de ne pas le défigurer ;
- de ne pas l'endommager ;
- de ne pas le détruire.

Le décret met en place un régime d'autorisation préalable des travaux (art. 11 § 4) :

Lorsque les travaux concernant des monuments protégés ne requièrent pas d'autorisation urbanistique, le permis est délivré par l'agence, c'est-à-dire l'entité chargée par le Gouvernement flamand des tâches d'exécution de la politique en matière du patrimoine immobilier⁶⁹⁰.

Quant aux constructions qui ne sont pas protégées en tant que monument, mais qui sont situées dans un site urbain ou rural protégé, les travaux qui ne requièrent pas d'autorisation urbanistique, sont déclarés au collège des bourgmestre et échevins.

Le cas échéant, cette déclaration sera intégrée dans la déclaration urbanistique (art. 4.2.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Le collège des bourgmestre et échevins peut alors signifier préalablement par lettre recommandée (ou tout autre média assurant une date certaine) au requérant qu'il est d'avis que les travaux déclarés sont de nature à perturber les caractéristiques

⁶⁹⁰ *Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed* (cf. Arrêté du 14 mai 2004 du Gouvernement flamand portant création de l'agence autonomisée interne sans personnalité juridique « Vlaams Instituut voor het Onroerend Erfgoed » (Institut flamand du Patrimoine immobilier), M.B., 18 juin 2004).

essentielles de l'ensemble protégé, auquel cas les travaux ne pourront être démarrés qu'après avoir obtenu l'autorisation de l'agence.

Dans le cas contraire, les travaux peuvent être démarrés à partir du 20^e jour suivant la date de la déclaration.

Si une autorisation urbanistique est requise pour des travaux concernant des monuments protégés ou des constructions qui ne sont pas protégées en tant que monument, mais qui sont situées dans un site urbain ou rural protégé, le permis est inclus dans l'autorisation urbanistique.

L'avis de l'agence adressé à l'autorité administrative accordant les permis mentionnera dans ce cas, et de façon contraignante, si cette autorité administrative peut ou non délivrer le permis.

Par ailleurs, c'est le Gouvernement flamand qui fixe les conditions générales en matière de préservation et d'entretien (art. 11 § 5).

Le décret oblige le fonctionnaire instrumentant, en cas de transfert d'un monument classé ou d'un bien immobilier situé dans un site urbain ou rural classé, à mentionner dans l'acte de transfert que le monument ou le bien immobilier visé est classé. Le fonctionnaire instrumentant communique ce transfert à l'agence.

Sur le plan financier, la Région flamande, la province et les communes intéressées peuvent, lorsque des travaux de conservation ou encore de restauration sont nécessaires pour sauvegarder la valeur scientifique, historique, folklorique, socio-culturelle ou en termes d'archéologie industrielle d'un monument classé, intervenir dans les frais des travaux dans les conditions et les proportions que l'Exécutif flamand fixe (art. 11 § 8).

Les travaux de grande envergure et de longue durée peuvent recevoir une participation financière de la région flamande via des accords de subvention pluriannuels.

Elle peut également accorder une aide financière en vue de travaux d'entretien dont la nécessité a été prouvée. Elle sera destinée au propriétaire, au détenteur des droits réels ou au locataire qui est maître d'ouvrage et qui supporte les frais.

Les plans pluriannuels d'entretien peuvent également recevoir une aide financière de la région.

Les travaux d'entretien comprennent les :

- travaux que le Gouvernement flamand considère comme tels en vue d'une préservation durable, d'éviter le délabrement et de la préservation urgente de monuments protégés ;
- travaux à des éléments patrimoniaux caractéristiques dans des sites urbains et ruraux protégés ;
- utilisation stimulant l'entretien du patrimoine protégé comme monument ;
- travaux en vue de la revalorisation des caractéristiques patrimoniales particulières de sites urbains et ruraux protégés, qui en déterminent la particularité, y compris l'établissement d'un plan de revalorisation ;
- travaux à des plus petits éléments patrimoniaux immobiliers qui constituent des plus petits éléments patrimoniaux culturels, situés ou non dans un paysage ou site urbain ou rural protégé, faisant partie ou non d'un bien immobilier plus grand non protégé comme monument et qui ont une valeur importante du point

de vue artistique, rural, historique, scientifique, industriel-archéologique, folklorique ou autre point de vue socioculturel.

Enfin l'article 12, du décret indique qu'un monument protégé ou un bien immobilier situé dans un site urbain ou rural protégé ne peut être soumis à de nouvelles servitudes d'utilité publique que par décision du Gouvernement flamand.

Ⓞ La matière a été révisée et refondue par le décret relatif au patrimoine immobilier du 12 juillet 2013, publiée au Moniteur belge du 17 octobre 2013.

La matière offre plus de clarté concernant les conséquences juridiques d'une protection.

Le premier principe est celui de « préservation de l'actif » (*actiefbehoudsbeginnel*).

Plusieurs obligations s'imposent aux titulaires de droits matériels ainsi qu'aux utilisateurs d'un bien protégé ; ils doivent, en vertu de l'article 6.4.1, le conserver en bon état en procédant aux travaux de préservation, de protection, de gestion, de réparation et d'entretien nécessaires.

Les prescriptions générales en matière de préservation et d'entretien sont arrêtées par le Gouvernement flamand (art. 6.4.2. ; arrêtés d'application), néanmoins les prescriptions particulières en matière de préservation et d'entretien prévues dans la décision de protection s'imposent.

Le second principe est celui de la « préservation du passif » (*passiefbehoudsbeginnel*) prévu à l'article 6.4.3 : « il est interdit de défigurer, d'endommager, de détruire des biens protégés ou de poser d'autres actes qui en affectent la valeur patrimoniale ».

Ensuite, le décret organise les actes qui peuvent être effectués sur les biens protégés (tant à l'extérieur qu'à l'intérieur).

Le texte distingue selon qu'il est requis ou non une autorisation urbanistique, un permis de lotir (conformément au Code flamand de l'aménagement du territoire), un permis d'environnement (conformément au Décret relatif au permis d'environnement), ou encore un permis, une autorisation, un mandat, une dispense ou une autorisation (conformément au Décret forestier ou au Décret relatif à la préservation de la nature et à l'environnement naturel).

Si aucune autorisation peu importe sa base n'est requise, l'agence ou, le cas échéant, la "commune agréée de patrimoine immobilier" où se situe le bien protégé devra autoriser les actes, à moins que le plan de gestion du bien en question n'en dispose autrement.

Si un permis urbanistique ou un permis de lotir est requis, l'autorité qui délivre l'autorisation devra recueillir en première instance un avis auprès de l'agence. Cet avis est pris selon les dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire (not. art. 4.3.3 et 4.3.4) et entraîne certaines conséquences. L'avis devra également confronter les actes concernés au principe de préservation de l'actif et du passif (cf. *supra*) ainsi qu'aux dispositions de la décision individuelle de protection du patrimoine immobilier considéré. Il en va de même lorsqu'un permis d'environnement ou une autorisation relative au décret forestier est requis (art. 6.4.4, § 3).

Le décret organise les recours à l'article 6.4.6 DRPI.

Par ailleurs, les *biens culturels* qui sont repris dans une décision de protection d'un monument ne peuvent pas être déplacés en dehors du monument sans l'autorisation de l'agence (art. 6.4.5 Décret relatif au patrimoine immobilier, DRPI).

Un des effets les plus importants est celui qui interdit de démolir un monument protégé (art. 6.4.7 DRPI).

Toutefois, le gouvernement flamand a la faculté d'accorder « une autorisation en vue de la démolition partielle d'un monument protégé et de la démolition totale ou partielle ou de l'érection, de l'installation ou de la reconstruction d'un bâtiment ou d'une construction dans un site urbain et rural protégé si cela n'en affecte pas la valeur patrimoniale de manière substantielle ».

L'autorisation devra alors mentionner les conditions auxquelles la démolition, l'érection, l'installation ou la reconstruction du bâtiment (ou la construction) sont permises.

À l'instar des deux autres régions de Belgique, le décret flamand prévoit, d'une part, une obligation d'information concernant la publicité et, d'autre part, un devoir relatif aux actes sous seing privé et authentiques (art. 6.4.8 et 6.4.9 DRPI). Les deux articles considèrent un nombre très large de situations.

Aux termes de l'article 6.4.8, al. 1^{er} du décret prévoit l'obligation de mentionner que le bien immobilier est protégé et d'indiquer les conséquences juridiques qui sont associées à la protection, dans la publicité qui se rapporte à tout transfert de propriété, vente ou location. Elle s'applique à « quiconque qui, pour son propre compte ou en tant qu'intermédiaire, vend un bien protégé, le donne en location pour plus de neuf ans, l'incorpore dans une société, cède un bail emphytéotique ou un droit de superficie ou réalise d'une autre manière le transfert de propriété avec un caractère pécuniaire »

L'article 6.4.9, al. 1^{er} oblige de mentionner, dans l'acte sous seing privé ou l'acte authentique, que le bien immobilier est protégé et d'indiquer les conséquences juridiques qui sont associées à la protection moyennant une référence au chapitre 6 du DRPI et à la décision de protection à reprendre dans l'acte.

Cette obligation s'applique à « quiconque qui, pour son propre compte ou en tant qu'intermédiaire, vend un bien protégé, le donne en location pour plus de neuf ans, l'incorpore dans une société, cède un bail emphytéotique ou un droit de superficie ou réalise d'une autre manière le transfert de propriété avec un caractère pécuniaire ».

De plus, le fonctionnaire instrumentant doit mentionner le transfert à l'agence.

Enfin, l'expropriation d'un bien protégé est permise pour des motifs d'utilité générale, si celui-ci menace de tomber en désuétude, d'être endommagé ou détruit (art. 6.4.10 DRPI).

e) Droit québécois

Les effets de la protection sont réglés dans les dispositions de la loi québécoise sur le patrimoine culturel en fonction du type de protection attribuée.

Parmi les protections (statuts légaux) offertes par la loi sur le patrimoine culturel se retrouve le classement (par le ministre de la Culture) et la désignation (par les municipalités locales et les communautés autochtones) de biens patrimoniaux, c'est-à-dire d'un immeuble⁶⁹¹, d'un objet⁶⁹², d'un site⁶⁹³ ou d'un document⁶⁹⁴ patrimonial.

⁶⁹¹ Un immeuble patrimonial est défini comme « tout bien immeuble qui présente un intérêt pour sa valeur archéologique, architecturale, artistique, emblématique, ethnologique, historique, paysagère, scientifique ou technologique, notamment un bâtiment, une structure, un vestige ou un terrain » (art. 2 LPC).

D'abord, les effets du classement suivent le bien patrimonial classé tant qu'il n'a pas été déclassé (art. 35).

Ensuite, une obligation générale est imposée à tout propriétaire d'un bien patrimonial classé, au sens où il « doit prendre les mesures nécessaires pour assurer la préservation de la valeur patrimoniale de ce bien » (art. 26).

Si le propriétaire ne respecte pas cette obligation qui lui incombe, le ministre de la Culture peut obtenir de la Cour supérieure du Québec une ordonnance pour faire exécuter les travaux nécessaires pour assurer la préservation de la valeur patrimoniale du bien patrimonial classé (art. 195 LPC).

Un plan de conservation doit être établi par le ministre, conformément aux articles 37 à 39 LPC, pour chaque immeuble et site patrimonial classé. Il contient « ses orientations en vue de la préservation, de la réhabilitation et, le cas échéant, de la mise en valeur de cet immeuble et de ce site en fonction de sa valeur patrimoniale et de ses éléments caractéristiques » (art. 38 LPC).

La loi organise les autorisations à l'égard des biens patrimoniaux classés et des aires de protection.

Ainsi, il faut une autorisation du ministre afin de transporter hors du Québec un bien patrimonial classé (art. 47).

Toute altération, restauration, réparation, modification de quelque façon ou démolition en tout ou en partie d'un bien patrimonial classé (sauf site patrimonial classé) est interdite sauf autorisation du ministre. Il en va de même du déplacement ou de l'utilisation d'un immeuble comme adossement à une construction (art. 48).

L'autorisation du ministre est également requise pour pouvoir, dans une aire de protection (art. 49) :

- diviser, subdiviser, rediviser ou morceler un terrain ;
- faire une construction⁶⁹⁵ ;
- y démolir en tout ou en partie un immeuble.

Le ministre peut obtenir de la Cour supérieure du Québec une ordonnance pour faire cesser tout acte ou opération entrepris ou continué sans autorisation (art. 47 à 49 ; art. 195).

De plus, dans le cas de tout acte ou opération qui est entrepris ou continué sans autorisation (art. 47 à 49) le ministre peut obtenir de la Cour supérieure une ordonnance pour faire exécuter les travaux requis pour rendre les biens conformes aux

⁶⁹² Un objet patrimonial est défini comme « tout bien meuble, autre qu'un document patrimonial, qui présente un intérêt pour sa valeur archéologique, artistique, emblématique, ethnologique, historique, scientifique ou technologique, notamment une œuvre d'art, un instrument, de l'ameublement ou un artéfact » (art. 2 LPC).

⁶⁹³ Le site patrimonial est « un lieu, un ensemble d'immeubles ou, dans le cas d'un site patrimonial visé à l'article 58, un territoire qui présente un intérêt pour sa valeur archéologique, architecturale, artistique, emblématique, ethnologique, historique, identitaire, paysagère, scientifique, urbanistique ou technologique » (art. 2 LPC).

⁶⁹⁴ Un document patrimonial est « selon le cas, un support sur lequel est portée une information intelligible sous forme de mots, de sons ou d'images, délimitée et structurée de façon tangible ou logique, ou cette information elle-même, qui présente un intérêt pour sa valeur artistique, emblématique, ethnologique, historique, scientifique ou technologique, notamment des archives » (art. 2 LPC).

⁶⁹⁵ Voyez à ce sujet le « Règlement sur la définition de ce qu'on entend par construction dans une aire de protection d'un immeuble patrimonial classé » (chapitre P-9.002, r. 1).

conditions d'une autorisation ou aux conditions que le ministre aurait pu imposer si une demande d'autorisation lui avait été faite conformément à la loi, pour remettre en état les biens ou pour démolir une construction (art. 195, al. 2).

En l'absence d'exécution, par le propriétaire ou la personne qui a la garde du bien, des travaux ou de la démolition dans le délai imparti par la Cour, cette dernière peut autoriser le ministre à y procéder. Le coût des travaux ou de la démolition encouru par le ministre constitue une créance prioritaire sur le bien (art. 2651, 4^e Code civil du Québec) ; du reste, ce coût est garanti par une hypothèque légale sur le bien (art. 195, al. 4).

L'article 53 dispose que les biens patrimoniaux classés faisant partie du domaine de l'État ne peuvent être vendus, cédés en emphytéose ni donnés sans l'autorisation du ministre. L'autorisation doit être jointe à l'acte de vente, d'emphytéose ou de donation dans chaque cas.

Le ministre bénéficie d'un droit de préemption conformément aux articles 54 et suivants.

Plus spécifiquement, concernant les documents et objets patrimoniaux classés, la personne qui en acquiert la propriété doit en donner avis au ministre au plus tard 90 jours après son acquisition ou sa mise en possession (art. 27).

Nul ne peut, sans l'autorisation du ministre, vendre ni donner un document ou un objet patrimonial classé en faveur:

- soit d'un gouvernement, y compris ses ministères et organismes, autres que le gouvernement du Québec ;
- soit d'une personne physique qui n'a pas la citoyenneté canadienne ou la résidence permanente au sens de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (L.C. 2001, c. 27) ;
- d'une personne morale dont le principal établissement n'est pas situé au Québec.

Dans chaque cas, l'autorisation doit être jointe à l'acte de vente ou de donation.

Aux termes de l'article 194, toute aliénation d'un bien patrimonial classé faite en violation de la LPC est nulle de nullité absolue. Les droits d'action visant à faire reconnaître cette nullité sont imprescriptibles.

f) Droit des pays baltes

1) *Estonie*

La loi estonienne concernant la conservation du patrimoine du 27 février 2002 prévoit nombre de dispositions afin d'assurer tant la préservation des monuments – immobiliers et mobiliers – et les restrictions à la propriété (chapitre 4) que la protection des monuments et des immeubles situés dans des zones de conservation du patrimoine lors de la conduite et de la planification de travaux impliquant des monuments et des immeubles (chapitre 6).

Les devoirs du propriétaire ou du possesseur d'un monument ou d'un immeuble situé dans une zone de conservation du patrimoine sont réglés à l'article § 16 de la loi précitée. Les propriétaires ou possesseurs d'un monument sont responsables de sa préservation. Ils sont tenus de

1. maintenir le monument ;

2. réparer le monument si nécessaire afin de garantir l'entretien/maintenance du monument ;
3. respecter les restrictions déterminées par la loi sur la conservation du patrimoine dans la mesure où le Conseil national du patrimoine n'a pas autorisé des activités spécifiques ;
4. informer rapidement le Conseil national du patrimoine et la municipalité rurale ou la ville de toute modification induisant des dommages au monument ou la perte de la possession du monument contre la volonté du propriétaire ou du possesseur ;
5. assurer l'accès au monument pour inspection aux fonctionnaires des instances organisant la conservation du patrimoine ou les personnes habilitées du Conseil national du patrimoine ;
6. préserver et conserver les signes (distinctifs) des monuments ;
7. notifier le Conseil national du patrimoine d'une succession ou d'un dépôt d'un objet mobilier.

L'entretien et la préservation d'un immeuble qui est situé dans une zone de conservation du patrimoine mais qui n'est pas un monument seront assurés par son propriétaire ou possesseur auxquels les devoirs prévus aux numéros 4 et 5 ci-dessus (notification des transformations et accès).

La loi estonienne entend la réparation comme l'entretien de l'état, y compris l'état technique, d'un monument ou d'un immeuble situé dans une zone de conservation du patrimoine, qui ne modifie pas l'apparence ou les détails du monument ou de l'immeuble.

Les monuments et les signes distinctifs endommagés doivent être restaurés dans leur état ancien (précédent) conformément à la procédure qui est établie par le Gouvernement. Si cela n'est pas possible, le dommage devra être compensé conformément à la loi (art. § 17 Restauration des monuments et signes endommagés).

Sur base de l'instrument juridique désignant un monument, le Conseil national du patrimoine doit préparer un avis d'obligation de protection pour le propriétaire ou le possesseur (art. § 18, 1°).

S'il concerne un monument immobilier, il doit fixer (art. § 18, 2°) :

1. le nom, l'emplacement, les caractéristiques du monument, le numéro de registre dans le Registre national des monuments culturels, le titre, le numéro et la date de l'instrument juridique qui désigne (classe) le monument ;
2. une liste des travaux nécessaires à l'entretien du monument, le cas échéant ;
3. les allègements prescrits aux restrictions applicables aux monuments historiques et archéologiques, si nécessaire ;
4. les limites du monument et l'étendue de la zone protégée, le cas échéant, et les allègements prescrits aux restrictions qui y sont applicables.

S'il concerne un monument mobilier, il devra contenir outre, si nécessaire, les conditions de conservation du monument mobilier (art. § 18, 3°) :

1. le nom, l'emplacement, les caractéristiques du monument, le numéro de registre dans le Registre national des monuments culturels, le titre, le numéro et la date de l'instrument juridique qui désigne (classe) le monument ;
2. une liste des travaux nécessaires à l'entretien du monument, si nécessaire.

L'avis d'obligation de protection doit être préparé en trois exemplaires, un exemplaire doit être donné au propriétaire ou possesseur, un autre à la municipalité rurale ou à la ville et le dernier doit être gardé par le Conseil national du patrimoine (art. § 18, 4°).

Si une zone protégée s'étend jusqu'à un immeuble voisin, un avis d'obligation de protection doit aussi être préparé pour le propriétaire ou possesseur de l'immeuble voisin (art. § 18, 5°).

Dès le transfert d'un monument ou le transfert de la possession d'un monument, le propriétaire doit donner l'avis d'obligation de protection au nouveau propriétaire ou possesseur (art. § 18, 6°).

Les contrats de vente, d'échange – à titre onéreux ou gratuit – d'un monument ou d'un immeuble ou structure situé dans une zone de conservation du patrimoine ou dans la zone protégée de celui-ci doivent préciser que l'objet du contrat est un monument ou un immeuble ou structure situé dans une zone de conservation du patrimoine ou la zone protégée de celui-ci (art. § 19).

À propos des monuments mobiliers, l'article § 20 de la loi estonienne prévoit que lorsque les conditions nécessaires à la préservation d'un monument mobilier sont absentes ou lorsque le propriétaire ou le possesseur d'un tel monument mobilier n'applique pas les mesures prescrites dans l'avis d'obligation de protection dans les délais spécifiés, le Conseil national du patrimoine peut prendre des dispositions pour que le monument soit déposé sans frais dans des conditions qui assurent sa préservation jusqu'à ce que le propriétaire ou le possesseur soit capable d'assurer sa préservation de manière adéquate (art. § 20).

Les monuments mobiliers qui constituent, en tout, un ensemble de choses peuvent être déplacés ou transmis séparément ou distribués lors d'un partage de succession uniquement avec l'autorisation du Conseil national du patrimoine (art. § 21).

Un monument ou une chose/œuvre sous protection temporaire peut être sorti du pays ou exporté en dehors d'Estonie uniquement de manière temporaire sur base de la loi estonienne concernant le déplacement intra-communautaire, l'export et l'import de biens culturels.

La loi estonienne pose des restrictions à l'utilisation des monuments mobiliers (art. § 23). Est interdit par rapport à un monument mobilier sans permission du Conseil national du patrimoine :

- la séparation (démembrement) du monument mobilier d'avec le monument immobilier auquel il appartient ;
- la conservation, restauration ou modification de l'apparence du monument de toute autre manière ;
- l'utilisation du monument dans un but qui met en danger la préservation de celui-ci.

Des restrictions sont aussi applicables à propos des monuments immobiliers et au sein des zones de conservation du patrimoine (art. § 24).

Ce qui suit est interdit concernant les monuments immeubles et dans les zones de conservation du patrimoine, sans la permission écrite du Conseil national du patrimoine (art. § 24, 1°) :

- la conservation et la restauration ;
- la construction, y compris le développement/extension de combles ainsi que la fermeture et la construction dans des porches voutés et des cours ;
- les changements au réseau historique des rues, aux “lignes de construction” et aux limites des immeubles inscrits (au Registre) ;
- les changements à l’utilisation envisagée du terrain d’immeubles inscrits sur lequel un monument archéologique est situé ou à l’utilisation du terrain d’un immeuble inscrit situé dans une zone de conservation du patrimoine ;
- transformation de la silhouette des toits et aux façades des immeubles, y compris les portes, fenêtres, escaliers, portails, etc.
- modifications à l’apparence de monuments ou de constructions, y compris les modifications de couleur, plan, ainsi que le déménagement d’éléments structurels de détails ;
- l’ajout de biens aux monuments, structures ou zones de conservation du patrimoine qui endommagent ou transforment leur apparence, y compris les biens meubles, tel que le placement d’un kiosque, pavillon de vente ou cafétéria extérieure, éclairage et autres dispositifs, réseau ou structure de service public, support d’information et de publicité ;
- l’utilisation de matériaux de construction qui diffèrent ou imitent les matériaux de construction originaux ;
- la plantation de végétation, toute taille ou travaux d’excavation et opérations d’amélioration du sol.

En outre, sont aussi interdits concernant les monuments immobiliers sans permission écrite du Conseil national du patrimoine (art. § 24, 2°) :

- les travaux de terrassement et de culture de la terre ;
- le retrait ou la dégradation d’éléments architecturaux ou structurels ouverts et des détails d’espaces intérieurs ainsi que l’enlèvement de constructions de leur emplacement initial, ou la dissimulation ou la dégradation de toute autre manière de tels détails ou éléments ;
- la construction de routes, de lignes et de réseaux de service public.

La conservation est un ensemble de travaux qui empêchent la poursuite de la destruction d’un monument ou d’une structure (immeuble) situé dans une zone de conservation du patrimoine en garantissant/protégeant techniquement ses éléments structurels et décoratifs, en ne les modifiant pas et en préservant les couches historiques (art. § 24, 3°).

La restauration est un ensemble de travaux qui assure la fixation authentique de l’état historique et architectural d’un monument ou d’une structure (immeuble) située dans une zone de conservation du patrimoine en supprimant les éléments de faible valeur ainsi que les éléments et les couches qui gâchent l’apparence, et en restaurant les parties manquantes dans une forme scientifiquement justifiée basée sur des documents et études originales (art. § 24, 4°).

La procédure de délivrance des permis ainsi que leur format est précisée dans un règlement du Ministère de la Culture estonien (art. § 24, 5°).

La construction, la conservation et la restauration dans une zone de conservation du patrimoine doivent être entreprises en prenant en considération la valeur historique et architecturale des structures et la zone de conservation du patrimoine. Il en va de même pour la sélection des matériaux de construction (art. § 24, 5°).

De possibles allègements aux contraintes des zones de conservation du patrimoine et aux structures situées dans celles-ci qui ne sont pas des monuments, doivent être établis dans les statuts des zones de conservation du patrimoine.

En outre, la loi prévoit une disposition spéciale d'interdiction concernant les monuments subaquatiques et leur zone de protection (art. § 24.1) ainsi qu'un système d'autorisation pour la plongée vers les monuments subaquatiques (art. § 24.2).

La loi organise également l'accès du public aux monuments immobiliers (art. § 26). Chacun a accès sans restriction à un monument immobilier qui est situé sur la propriété d'une personne publique (art. § 26, 1°). Une personne privée sur la propriété de qui un monument est situé ou par laquelle une route d'accès habituelle passe, doit assurer un accès sans restriction au monument pour chacun du lever au coucher du soleil (art. § 26, 2°). L'accès à la structure désignée comme monument ou à sa cour/jardin doit être accordée au temps et en vertu de la procédure autorisée par le propriétaire ou le possesseur (art. § 26, 3°). Le Conseil national du patrimoine peut restreindre l'accès à un monument immobilier si l'accès sans restriction met en danger le monument (art. § 26, 4°).

S'il y a des obligations pour les propriétaires et les possesseurs, ils possèdent également certains droits (art. § 29). Ils ont en effet le droit d'obtenir sans frais ou par le Conseil national du patrimoine :

- 1) des informations scientifiques ou autres concernant un monument ;
- 2) une consultation pour l'entretien et l'utilisation d'un monument ;

À la requête d'un propriétaire ou possesseur, le Conseil national du patrimoine doit accepter le dépôt d'un monument mobilier sans frais dans des conditions qui assurent sa préservation (art. § 28, 2°).

Le propriétaire ou le possesseur d'un monument ou d'une structure située dans une zone de conservation du patrimoine peut demander un soutien du budget de l'État, d'une municipalité rurale ou d'une ville afin d'entretenir le monument ou la structure, conserver ou restaurer le monument ou créer les conditions optimales pour sa préservation (art. § 28, 3°). Les procédures de demande et d'examen de ces demandes sont fixées par réglementation du Gouvernement (liste des données et documents à présenter ; délais ; procédure d'examen ; critères d'acceptation ou de rejet ; procédure de notification aux demandeurs). Le Gouvernement estonien se donne également la possibilité, en vertu de la loi (art. § 28, 4°) d'établir d'autres incitations et avantages pour les propriétaires et les possesseurs de monuments ou d'immeubles situés dans une zone protégée ainsi que pour les propriétaires de structures situées dans une zone de conservation du patrimoine ou dans leur zone protégée.

Afin d'assurer la protection des monuments et des structures situées dans des zones de conservation du patrimoine lors de la conduite et de la planification de travaux qui impliquent des monuments et structures, la loi estonienne consacre certaines dispositions.

Premièrement, l'étude des monuments et structures situés dans des zones de conservation du patrimoine (art. § 34 ; notamment : autorisation du Conseil national du patrimoine, compensation des dommages, licence d'activité délivrée par le Conseil national du patrimoine).

Deuxièmement, la conservation, restauration et construction de monuments ou de structures situées dans des zones de conservation du patrimoine (art. § 35).

Il s'agit que la conservation, la restauration et la construction des monuments immobiliers ou des structures situées dans les zones de conservation du patrimoine soient effectuées sur base d'un plan de conservation, restauration et construction qui suit les conditions spéciales de conservation du patrimoine. Ces dernières sont préparées par le Conseil national du patrimoine (art. § 35¹).

Après approbation du Conseil national du patrimoine, le plan de base pour la construction de l'espace intérieur de l'immeuble situé dans une zone de conservation du patrimoine, peut être dressé sans les conditions spéciales précitées.

La conservation et restauration ne peuvent se faire que sous la surveillance d'un spécialiste responsable. Elles peuvent alternativement être soumises à la surveillance exercée par le compilateur du plan de conservation et de restauration.

C'est seulement après l'approbation du plan de travail que le Conseil national du patrimoine doit délivrer un permis pour le début des travaux sauf si un consentement écrit ou un permis de construire du pouvoir local ou de l'Autorité de surveillance technique est requis pour la réalisation des travaux conformément à la loi sur les constructions. Les autorités précitées doivent accorder cette autorisation écrite ou permis de construire après coordination avec le Conseil national du patrimoine.

Les études prescrites doivent être menées aux dépens de la personne qui a commandé les travaux (art. § 35, 7°).

Quant aux monuments mobiliers, ils ne peuvent être conservés et restaurés que sur base d'un plan d'activité pour les travaux de conservation et de restauration. L'utilité d'une étude préalable afin de préparer ce plan sera déterminée au cas par cas par le Conseil national du patrimoine.

Troisièmement, une entreprise est tenue de posséder une licence d'activité pour les opérations dans les domaines suivants (art. § 36, 1°) :

- la préparation d'un plan de conservation, restauration et réparation d'un monument ;
- la préparation des conditions spéciales de conservation du patrimoine ;
- les études qui provoquent des modifications aux monuments ;
- l'exercice de la surveillance de la conservation du patrimoine ;
- la conservation, restauration et réparation d'un monument.

En revanche, certains domaines ne nécessitent pas de licence d'activité (art. § 36, 2°).

L'État, les agences des gouvernements locaux (pouvoirs locaux) ainsi que les personnes publiques qui mènent de telles opérations sur la base de textes législatifs ou réglementaires n'ont pas besoin d'une telle licence d'activité.

Les licences sont délivrées par le Conseil national du patrimoine. La demande de licence d'activité d'une entreprise doit inclure une liste des travaux effectués auparavant par la personne responsable ou un certificat d'une formation continue de la spécialité correspondant au domaine d'activité demandé (art. § 37). La personne responsable des travaux dans l'entreprise doit également correspondre à certaines qualifications :

- elle doit avoir un diplôme d'enseignement supérieur en histoire, archéologie, architecture, art, restauration ou technologie suivant le type de travaux ;
- elle doit avoir pratiqué constamment dans le domaine donné au moins pendant 4 années ou réussi une formation continue dans la spécialité correspondant au domaine d'activité demandé.

Quatrièmement, il existe certaines conditions nécessaires afin de conduire des travaux de construction ou autres (art. § 40). La construction, l'amélioration des terres, les

constructions routières qui peuvent mettre en danger un monument ne doivent être conduites qu'avec la permission du Conseil national du patrimoine dans des conditions qui assurent la préservation du monument, de son aspect extérieur et de son environnement immédiat. Dans le cas de tels travaux, le demandeur du permis correspondant est tenu :

- d'ordonner les travaux qui évitent la dégradation du monument, financer ceux-ci et suivre les conditions nécessaires établies pour la conduite de ceux-ci ;
- de notifier aux personnes qui conduisent les travaux l'existence du monument et les restrictions y relatives.

La loi prévoit que les personnes conduisant de tels travaux sont responsables de la préservation du dit monument et le demandeur du permis est responsable quant à l'obligation de notification.

Cinquièmement, il est prévu que lorsqu'une couche archéologique (y compris les restes humains, et qui a sédimenté consécutivement à l'activité humaine) ou une trouvaille de valeur culturelle, est découverte au cours de travaux dans un monument, dans une zone de conservation du patrimoine ou à tout autre endroit, la personne qui conduit les travaux est tenue d'arrêter les travaux, de sauvegarder l'endroit de la découverte dans un état inchangé et d'en informer rapidement le Conseil, la municipalité rurale ou urbaine. Les travaux peuvent être suspendus jusqu'à deux semaines afin de vérifier la nécessité de la réalisation d'études ou de désignation en tant que monument. Les dommages causés par cette suspension sont indemnisés selon la loi (art. § 42).

Dans le même esprit, le Conseil national du patrimoine ainsi que les municipalités rurales et urbaines sont tenues de rapidement suspendre tous les travaux ou activités qui peuvent mettre en péril un monument ou une découverte de valeur culturelle, ou encore qui sont contraires à la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier (art. § 44).

Par ailleurs, l'État dispose d'un droit de préemption en cas de vente d'un monument mobilier ou immobilier (art. § 27).

2) Lettonie

La loi lettone modifiée du 12 février 1992 sur la protection des monuments culturels interdit la destruction, le déplacement ou la modification des monuments culturels. Il est interdit de détruire des monuments culturels. Les monuments culturels immeubles peuvent être déplacés ou modifiés uniquement dans des cas exceptionnels, avec l'autorisation de l'Inspection de l'État pour la protection du patrimoine du Ministère de la Culture.

La modification ou le remplacement de parties originales (authentiques) de monuments culturels par de nouvelles ne doivent être autorisés que soit si c'est la seule possibilité de préserver le monument, soit si la valeur culturelle et historique du monument ne diminue pas à la suite de la modification.

Dans la mesure où la loi prévoit un régime unique de protection des monuments culturels, qu'ils soient immeubles ou meubles. C'est pour cette raison que la section 4 de la loi interdit l'exportation des monuments culturels (meubles et démembrements d'immeubles). En ce qui concerne les exportations temporaires, l'Inspection de l'État devra donner une autorisation selon les procédures déterminées par le cabinet du ministère.

En Lettonie, l'administration au niveau de l'État est assurée par le cabinet du ministère de la Culture et est mise en œuvre par l'Inspection de l'État pour la protection du patrimoine. Le cabinet doit émettre les réglementations concernant l'enregistrement/inscription, la protection, l'utilisation et la restauration des monuments culturels.

Les différents instruments et instructions administratifs émis par l'Inspection de l'État pour la protection du patrimoine dans la limite de ses compétences conformément aux prescriptions de la loi et des réglementations du cabinet, concernant l'utilisation et la préservation de chaque monument culturel, seront obligatoires à l'égard des propriétaires ou des possesseurs desdits monuments culturels.

L'Inspection de l'État peut déléguer des tâches administratives aux pouvoirs locaux. Ces tâches doivent être liées à la protection et à l'utilisation des monuments culturels immobiliers d'importance locale. Cette délégation doit être conclue dans un contrat conformément aux procédures précisées dans les textes réglementaires pour une année. Une condition supplémentaire est qu'un service de protection du patrimoine, pouvant assurer la surveillance et le contrôle conforme aux intérêts de la préservation du patrimoine, doté de textes réglementaires et dans lequel sont employés des spécialistes dans les domaines concernés du patrimoine, ait été établi au niveau du pouvoir local. Ce dernier doit aussi être d'accord d'assurer le financement nécessaire à l'accomplissement des tâches déléguées (section 5).

L'Inspection d'État doit envoyer au propriétaire ou au possesseur du monument culturel, des instructions à propos de l'utilisation et de la préservation du monument concerné. Ces instructions « rentrent en vigueur » dès le moment où le propriétaire ou le possesseur les reçoit et certifie par sa signature en avoir pris connaissance (section 20).

Les monuments culturels doivent être conservés, restaurés et rénovés sous la condition d'avoir obtenu une autorisation écrite de l'Inspection de l'État pour la protection du patrimoine, et sous son contrôle.

Les travaux de recherche de monuments culturels qui peuvent amener des modifications à un monument culturel, ainsi que les recherches archéologiques, ne peuvent être réalisées qu'en vertu d'une autorisation écrite de l'Inspection et sous son contrôle (section 21).

Avant le début de toute construction, amélioration des terres, construction routière, extraction minière et autre activité économique, l'opérateur doit assurer l'évaluation des biens culturels dans la zone d'activité envisagée. Les personnes physiques ou morales, qui découvrent dans le cours de leur activité économique des biens archéologiques ou autre possédant une valeur culturelle et historique, doivent immédiatement en notifier l'Inspection d'État, et toute activité supplémentaire est suspendue (section 22).

Si un propriétaire d'un monument culturel d'importance nationale l'aliène, l'État dispose d'un droit de préemption (section 8). Par ailleurs, il est interdit d'aliéner des parties distinctes d'un monument culturel ou d'un ensemble de monuments, s'il en résulte la mise en danger de la préservation du monument culturel. Il en va de même pour la division d'un terrain (domaine).

En outre, l'aliénation d'un monument culturel ne peut avoir lieu que si le propriétaire du monument culturel a notifié à l'Inspection d'État son intention de l'aliéner, si l'inspecteur du bureau régional a inspecté le monument et si les instructions concernant l'utilisation et la préservation du monument ont été envoyées au futur propriétaire.

Il existe une contrainte concernant les activités économiques qui peuvent se tenir dans des monuments culturels (section 10). Celles-ci ainsi que tout autre type d'activités dans un monument culturel (leur secteur, zone, etc.), ainsi que l'utilisation des images et symboles du monument culturel à des fins commerciales, ne seront autorisées que moyennant accord avec le propriétaire du monument culturel.

La section 19 précise que les monuments culturels doivent en priorité être utilisés à des fins scientifiques, éducatives ou culturelles. L'utilisation des monuments culturels dans des activités économiques ne sera permise que si une telle activité ne dégrade pas le monument et ne réduit pas sa valeur historique, scientifique et artistique.

Les personnes physiques et morales doivent s'assurer que les monuments culturels dont elles sont propriétaires ou possesseurs sont conservés (en bon état). Il en va de même pour les possesseurs des monuments culturels dont l'État est propriétaire.

Un propriétaire ou possesseur aura les devoirs suivants (section 11) :

- 1) de se conformer à la législation et aux autres textes réglementaires, ainsi qu'aux instructions de l'Inspection d'État pour la protection du patrimoine concernant l'utilisation et la préservation des monuments culturels ; et
- 2) d'informer l'Inspection d'État de toute dégradation subie par le monument dont il est propriétaire ou possesseur.

3) Lituanie

Deux chapitres de la loi lituanienne modifiée du 22 décembre 1994 sont consacrés aux effets engendrés par la déclaration de protection d'un bien du patrimoine culturel. D'une part, le chapitre 4 s'intéresse à la conservation (maintien en bon état) du patrimoine culturel immobilier. D'autre part, le chapitre 5 contient des dispositions relatives à la réhabilitation, à l'accès aux biens culturels immeubles, à la connaissance du patrimoine culturel immobilier ainsi qu'à la diffusion des connaissances.

Tout d'abord, la loi prévoit, à son article 13, différents régimes de conservation des biens protégés et de leur secteur. Il s'agit du régime de réserve, de celui de l'objectif authentique et celui de l'utilisation parcimonieuse.

Le régime de réserve s'applique aux biens du patrimoine culturel qu'il est opportun de conserver pour qu'ils puissent être recherchés dans le futur en utilisant des possibilités scientifiques étendues. Les activités qui peuvent détruire des données scientifiques – recherches destructrices, opérations d'entretien, activités économiques – doivent y être interdites. La liste des biens soumis à ce régime doit être approuvée par le Ministère de la Culture.

Le deuxième régime doit être mis en place pour les biens du patrimoine culturel dont l'utilisation, de la manière où elle s'est formée à l'origine ou historiquement, assurerait l'entretien de ceux-ci et ferait mieux connaître les caractéristiques de grande valeur que d'autres modes d'utilisation.

Le troisième régime doit être mis en place pour les biens du patrimoine culturel pour la protection desquels il est opportun de sélectionner le genre d'utilisation et d'adaptation du bien qui le dégrade le moins et qui fasse que l'administrateur (le gestionnaire) soit intéressé par son entretien (art. 13.4).

Les régimes de l'objectif authentique et de l'utilisation parcimonieuse doivent être mis en place pour les biens et secteurs du patrimoine culturel par l'institution qui a déclaré la protection de l'objet.

L'objectif de conservation peut être fixé pour de tels biens plutôt comme objectif supplémentaire que comme objectif principal.

La loi lituanienne fixe ensuite les droits et devoirs du gestionnaire d'un monument.

Les droits sont :

- d'utiliser la propriété qu'il gère en fonction de ses objectifs sans préjudice des exigences des lois ;
- de recevoir un soutien méthodique, technique, financier et/ou un autre soutien pour l'entretien et la maintenance d'un bien du patrimoine culturel
- de se voir accorder l'accès aux données publiques (détenues par l'État et les institutions municipales) et autres informations sur le bien du patrimoine culturel ;
- d'obtenir des informations sur un bien du patrimoine culturel déclaré protégé ou en voie de l'être, une réserve ou une réserve intégrale instaurée pour protéger un site et les conditions de protection du patrimoine prévues à cet effet pour les biens gérés ;
- de déposer des propositions, observations et plaintes sur la déclaration de protection ainsi que sur l'inscription de sa propriété dans le Registre des biens culturels (propriété culturelle) ;
- de s'adresser aux tribunaux (à propos de la déclaration de protection, des restrictions d'activité et du montant des compensations de ces dernières) ;
- de conclure un accord de protection (art. 16 de la même loi) pour s'engager à respecter des obligations supplémentaires et/ou spécifier les moyens de compensation découlant de la protection du bien.

Les devoirs du gestionnaire sont notamment :

- d'entretenir le bien du patrimoine culturel, son secteur, site, éliminer les défauts découverts en temps opportun et protéger les immeubles (structures) contre les impacts environnementaux négatifs ;
- de notifier une des institutions en charge de la protection d'une menace pesant sur un bien immeuble que le gestionnaire ne peut pas éliminer lui même ou pour laquelle il ne possède pas les qualifications ou les autorisations ;
- de permettre à l'administration (étatique ou municipale), aux membres de la Commission de l'État pour le patrimoine culturel ainsi qu'aux spécialistes y autorisés d'inspecter un bien ou site du patrimoine culturel, de consigner son état et de mener des recherches conformément aux conditions convenues (auquel cas leur durée doit être prévue ainsi que les limites des parcelles, temps de mise en œuvre des opérations et compensation des pertes) ;
- d'envoyer à la subdivision de la municipalité en charge de la protection du patrimoine une documentation concernant l'entretien du bien protégé ou en voie de l'être et la documentation de mise en œuvre là où celle-ci concernerait l'environnement immédiat dudit bien ;
- d'assurer les conditions prévues dans les lois et règlements pour l'ouverture au public et la familiarisation du public avec le bien immeuble ;
- de permettre à une institution chargée de la protection de marquer un bien du patrimoine culturel par une plaque ou un signe caractéristique et/ou créé séparément.

La loi prévoit également la notification de toute intention de transaction ainsi que des conditions corrélatives concernant la vérification de l'état du bien du patrimoine culturel (art. 15.1 et 15.2). Les droits, devoirs et responsabilité de celui qui transfère le bien sont transmis au nouveau gestionnaire (acquéreur) (art. 15.3).

Les « accords de protection », prévus à l'article 16, établissent les servitudes des structures (immeubles) et formalisent les autres conditions de protection du patrimoine. Ceux-ci peuvent déterminer :

- les engagements du gestionnaire à ne pas construire de structures qui obstruent les vues ou y apportent des changements ;
- l'engagement du gestionnaire à ne pas entreprendre certaines actions qui modifieraient les caractéristiques de grande valeur ou entraveraient la connaissance de celles-ci par le public ;
- les conditions d'accès au bien du patrimoine culturel ainsi que les redevances d'entrée ;
- le support méthodologique, technique, financier et autres types de support pour l'entretien d'un bien du patrimoine culturel ;
- la somme forfaitaire de compensation pour le gestionnaire, dans le cas où les engagements réduisent considérablement le bénéfice/profit obtenu de l'objet géré.

Les connaissances scientifiques justifient la protection de certains éléments du patrimoine culturel immobilier (art. 17). Cette protection spéciale engendre de multiples interdictions. Par exemple, il est interdit sans autorisation de l'institution chargée de la protection de mettre à jour les parties authentiques qui n'ont pas encore été documentées ou les éléments sous protection (certificat de propriété), et également de déterrer ou exhumer hors des caves, d'ouvrir des cryptes ou tombeaux, de mettre à jour et déplacer des couches archéologiques et d'utiliser des détecteurs électroniques, de métaux ou autres.

Il convient de souligner que lors d'études d'impact environnemental concernant des activités économiques, le demandeur (celui qui veut organiser l'activité) doit solliciter de l'administration qu'elle conduise des recherches scientifiques sur le patrimoine culturel immobilier concerné par l'évaluation. Le demandeur de l'activité prévue doit financer ces recherches (art. 18.3).

La connaissance du public et l'utilisation par ce dernier sont également des raisons de protéger certains éléments du patrimoine culturel immobilier (art. 19). Il s'ensuit aussi une série d'interdictions, notamment de détruire ou de dégrader les caractéristiques de valeur. Une structure ne peut pas masquer un bien du patrimoine culturel par sa hauteur, sa taille ou son apparence et ne peut pas non plus faire obstacle à son inspection.

Pour ce type de patrimoine, les opérations de construction diminuant les caractéristiques de valeur sont interdites. Par exemple, il sera prohibé d'adapter le bien pour un usage autre que celui spécifié dans le certificat (de propriété culturelle immobilière), d'augmenter l'intensité de l'utilisation des structures protégées (construction d'extension, d'étages additionnels, équipement des mansardes, édification d'une nouvelle structure, autres dégradations des signes d'authenticité).

Le respect public est une autre raison justifiant la protection du patrimoine culturel immobilier. Il s'agit principalement de dispositions concernant les cimetières.

Il existe encore des règles concernant la protection du patrimoine culturel immobilier se situant dans des réserves, réserves intégrales ou parcs nationaux.

Il est nécessaire d'indiquer que la loi lituanienne fixe certaines règles concernant l'entretien du patrimoine, surtout procédurales, renvoyant pour certains aspects à la législation sur les constructions.

La seconde part des effets de la protection est celle qui concerne notamment la réhabilitation et l'accès aux biens culturels immeubles. Ces dispositions organisent d'une part l'accès du public aux biens protégés de l'État, des municipalités et des personnes privées (servitudes, visites, etc.). D'autre part, l'article 26 insiste sur le fait que le patrimoine culturel immobilier doit être intégré à la vie publique en l'adaptant pour une utilisation qui révélera le mieux ses caractéristiques de valeur. Cette adaptation doit permettre la familiarisation du public et améliorer le paysage culturel.

6. Disparition de la protection

a) Déclassement

1) Droit français

S'il est avant tout compris comme l'acte formel de sortie du domaine public, le déclassement vise également l'anéantissement de protections issues du code du patrimoine.⁶⁹⁶

Son acception première désigne l'acte formel destiné à faire sortir un bien du domaine public. Le déclassement doit, pour produire effet, être suivi d'une désaffectation réelle.

Les biens déclassés se retrouvent alors dans un régime de propriété publique proche de celui de la propriété privée : le domaine privé. Ils sont alors aliénables.

Sur la notion de domaine public mobilier, il convient de se référer au point *principes préliminaires et notions* (B), domaine public (4), droit français (a).

Pour rappel, réservant les dispositions applicables en matière de protection des biens culturels, l'article inclut dans le domaine public mobilier de la personne publique propriétaire certains biens. Ces derniers doivent présenter « un intérêt public du point de vue de l'histoire, de l'art, de l'archéologie, de la science ou de la technique » (art. L2112-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)).

La nature ou l'acquisition par l'État de certains biens justifie leur présence dans le domaine public malgré l'absence de « classement » au sens strict du terme.

Un déclassement est malgré tout nécessaire pour faire sortir tels biens du domaine public. L'article L2141-1 du CG3P prévoit que « ne fait plus partie du domaine public à compter de l'intervention de l'acte administratif constatant son déclassement » tout « bien d'une personne publique mentionnée à l'article L1, qui n'est plus affecté à un service public ou à l'usage direct du public ».

Certaines règles particulières du code du patrimoine viennent ajouter une protection supplémentaire à celles de la domanialité publique. Par exemple, une commission scientifique nationale des collections a « pour mission de conseiller les personnes publiques (...), dans l'exercice de leurs compétences en matière de déclassement ou de cession de biens culturels appartenant à leurs collections (...). » La commission doit notamment donner « son avis conforme sur les décisions de déclassement de biens appartenant aux collections des musées de France » et « son avis sur les décisions de déclassement de biens culturels appartenant aux autres collections qui relèvent du domaine public ».

Par ailleurs, l'article L451-7 prévoit que « les biens incorporés dans les collections publiques par dons et legs ou, pour les collections ne relevant pas de l'État, ceux qui ont été acquis avec l'aide de l'État ne peuvent être déclassés ».

⁶⁹⁶ CECOJI, *op. cit.*, p. 391.

Outre le déclassement prévu par les règles concernant la propriété publique, il existe la possibilité de déclasser des biens immeubles ou meubles protégés spécialement en tant que biens culturels par certaines lois.

Des immeubles ou des meubles classés monuments historiques ne peuvent être déclassés que si leur valeur artistique ou historique a disparu.⁶⁹⁷ Selon l'article L621-8 du code du patrimoine « le déclassement total ou partiel d'un immeuble classé [au titre des monuments historiques] est prononcé par décret en Conseil d'État », soit sur la proposition du ministre chargé de la culture, soit à la demande du propriétaire. Le déclassement a lieu après avoir recueilli les observations du propriétaire, s'il n'est pas à l'origine de la proposition, et après avis de la commission régionale du patrimoine et des sites ainsi que de la Commission nationale des monuments historiques recueillis dans les mêmes conditions que pour le classement (art. R621-10 C. pat.).

S'il existe un parallélisme des formes entre classement et déclassement, il ne subsiste pas en ce qui concerne la décision de déclassement. Sa forme est systématiquement celle d'un décret en Conseil d'État pour renforcer la protection, et ce quelle qu'ait été la mesure de classement initial (simple arrêté ministériel – classement de droit commun – ou classement d'office prononcé par décret en Conseil d'État).⁶⁹⁸ Si la décision de réversibilité d'une servitude de protection au titre des monuments historiques est possible, elle n'en reste pas moins rare et exceptionnelle.

Quant au déclassement d'un objet mobilier classé au titre des monuments historiques, l'article L622-6 dispose qu'il « peut être prononcé par l'autorité administrative soit d'office, soit à la demande du propriétaire » et qu'il est notifié aux intéressés. Il est prononcé selon la même procédure et dans les mêmes formes que le classement (art. R622-8 C. pat.).

Pareils mécanismes se retrouvent dans le domaine des sites classés (L341-13 C. env.) et des archives privées historiques (L212-26 C. pat.).⁶⁹⁹

2) Droit allemand

La disparition de la protection se fait par une radiation de l'inscription (de la liste des monuments, *Denkmalliste ; Löschung der Eintragung*). Il en va de même en ce qui concerne les inventaires en matière de protection des biens culturels de valeur nationale (*national wertvolle Kulturgüter*).

La radiation de l'inscription de monuments dans les listes des monuments est prévue par presque toutes les *DSchG* des Länder au sein de dispositions spécifiques. Cependant, elle doit être consécutive à la perte de l'intérêt culturel (historique, scientifique, etc.), critère légal de protection auquel le bien répondait au moment de l'inscription.

Dans la majorité des cas, l'initiative de la radiation revient à l'administration, certains Länder seulement offrent cette possibilité aux propriétaires ou aux personnes ayant un intérêt (Hambourg, Berlin et Schleswig-Holstein). Certains Länder, sans prévoir explicitement de possibilité de radiation, prévoient implicitement qu'un bien puisse être radié d'une liste, dans la mesure où cette dernière doit être tenue à jour de manière continue (art. 12 al. 2, 3^e phrase, n° 3 *DSchG* BY ; art. 18, al. 4 *DSchG* Saxe).

⁶⁹⁷ *Ibid.*

⁶⁹⁸ Marie CORNU, Vincent NÉGRI (dir.), *Code du patrimoine et autres textes relatifs aux biens culturels, commenté*, Paris, LexisNexis, 2012, p. 413.

⁶⁹⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 391.

La situation varie alors suivant que le régime de l'inscription soit constitutif ou déclaratif de droits. Dans le premier cas, la radiation entraîne la perte de ces droits dès qu'elle est effectuée (Brême, Hambourg, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Rhénanie-Palatinat, Schleswig-Holstein).

Dans le second cas, la radiation ne modifie pas le régime de protection des monuments dans la mesure où elle en est indépendante (Brandebourg, Bade-Wurtemberg, Bavière, Berlin, Hesse, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Basse-Saxe, Sarre, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe).

De manière générale, la procédure que doivent suivre les demandes de radiation est la même que pour les inscriptions. En outre, la forme de la publicité de la radiation sera parallèle à celles prescrites dans les lois des Länder en matière de publicité des décisions administratives.

La DSchG de Rhénanie-Palatinat offre un exemple de régime déclaratif.⁷⁰⁰ Son article § 10 al. 1^{er}, 3^e, 4^e et 5^e phrases signale respectivement que : les monuments sont inscrits ou radiés de la liste d'office, mais peuvent aussi être suggérés par le propriétaire, l'autorité locale sur le territoire de laquelle le monument culturel est situé ou par le Conseil consultatif des monuments. Les inscriptions et les radiations sont faites en consultation avec l'autorité inférieure de protection des monuments, qui doit avoir préalablement entendu l'autorité locale sur le territoire de laquelle le monument culturel est situé. Les inscriptions doivent être radiées si le bien en question ne remplit plus les conditions pour être un monument culturel ou si sa mise sous protection est retirée.

L'inscription des monuments bâtis et des monuments archéologiques immeubles et leur radiation se fait après consultation du Conseil du patrimoine du Land et la commune où l'immeuble est situé (§ 6 al. 2 DSchG Sarre). En outre, les propriétaires doivent être entendus avant toute inscription ou radiation.

Pour un exemple dans un Land appliquant un régime constitutif, voyez l'article § 6 de la DSchG du Land de Hambourg⁷⁰¹.

En ce qui concerne les biens culturels inscrits à l'inventaire général des biens culturels de valeur nationale, la *Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (KultgSchG)*⁷⁰² organise à l'article § 7 al. 1^{er}, la procédure de radiation des inscriptions. L'article prévoit qu'il faut, pour que le propriétaire puisse demander la radiation auprès de l'administration centrale du Land, que « plus de cinq années depuis la publication de l'inscription dans le journal officiel » se soient écoulées et qu'il y ait une modification radicale des circonstances. Le propriétaire fait la demande de radiation auprès de l'autorité supérieure de protection des Länder (art. § 7, al. 1, phrase 1 KultgSchG). Il convient selon la doctrine d'interpréter de manière restrictive, la notion de modification radicale des circonstances. Seules les modifications du patrimoine culturel allemand concernant l'intérêt public peuvent être prises en compte, à l'exclusion de tout intérêt particulier. Si l'intérêt de l'inscription du bien est remis en cause par de nouvelles circonstances, alors la désinscription est envisageable.

⁷⁰⁰ Pour rappel, l'article § 10, al. 1, 1^{re} phrase indique que « les monuments culturels protégés (art. § 8, al. 1) sont enregistrés dans la liste des monuments qui est un registre rédigé à des fins d'information et sans conséquences juridiques ».

⁷⁰¹ « § 6 « Nachrichtliche Denkmalliste, konstitutives Verzeichnis beweglicher Denkmäler » : (...) (2) Die Eintragung erfolgt von Amts wegen oder auf Anregung der bzw. des Verfügungsberechtigten. Eintragungen in der Denkmalliste werden gelöscht, wenn die Eintragungsvoraussetzungen entfallen sind. Dies gilt nicht, wenn die Wiederherstellung eines Denkmals angeordnet ist. »

⁷⁰² Loi relative à la protection des biens culturels allemands contre leur sortie du territoire ou *Kulturgutschutzgesetz (KultgSchG)*.

Il existe du reste des exigences de publicité en cas de radiation (auprès des parties et du ministère de l'Intérieur ainsi que de publication au journal officiel fédéral (art. § 7 al. 2 *KultgSchG*). Il est intéressant de noter que la possibilité de demande de radiation n'est pas prévue pour les archives de valeur nationale.

3) Droit suisse

Certains cantons utilisent la notion de déclassement au sein de leur législation. D'autres, s'ils n'utilisent pas le terme exact, n'en prévoient pas moins un mécanisme d'annulation ou de modification de la mesure de protection.

La loi sur la protection du patrimoine du 8 septembre 1999 du canton de Berne (LPat ; RS BE 426.41) prévoit dans ses dispositions consacrées au classement, l'annulation et la modification de celui-ci. L'article 22 de la loi précitée dispose que « le Conseil-exécutif annule totalement ou partiellement ou modifie le classement si la situation de fait ou de droit a changé de manière considérable depuis le classement » (al. 1^{er}). Dans le cas d'un classement intervenu avec l'accord des propriétaires, donc intervenu par contrat écrit entre ces derniers et le canton, ce contrat sera adapté afin d'annuler totalement ou partiellement ou de modifier le dit classement.

La loi vaudoise sur la protection de la nature, des monuments et des sites (LPNMS ; RS VD 450.11) du 10 décembre 1969 prévoit également dans ses dispositions la modification ou l'abrogation de la décision de classement qui doit être soumise aux règles de procédure d'enquête publique et de décision valables pour le classement (art. 28).

La loi genevoise sur la protection des monuments, de la nature et des sites du 4 juin 1976 (LPMNS ; RS GE L 4 05) prévoit aussi une application par analogie de la procédure de classement. Cependant, il convient de souligner que si l'arrêté de classement peut être modifié ou abrogé, il ne peut l'être que « pour des motifs prépondérants d'intérêt public ou si l'immeuble qu'il protège ne présente plus d'intérêt du point de vue de la présente loi » (art. 18).

4) Droit belge

i. Droit de la Région wallonne

L'abrogation des mesures de protection suit les prescriptions de l'article 205 du CWATUPE qui prévoit que « pour rayer un bien immobilier de la liste de sauvegarde ou pour procéder au déclassement d'un bien immobilier, le Gouvernement respecte les procédures prévues, respectivement, aux articles 193 à 195 et aux articles 197 à 204 ». Ce parallélisme des formes pour l'abrogation des mesures de protection consiste en l'application par analogie des procédures d'inscription sur la liste de sauvegarde et de classement.

La Région wallonne a la faculté de demander le remboursement des indemnités majorées des intérêts légaux aux bénéficiaires, leurs ayants droit ou ayants cause dès que le bien immobilier est déclassé (art. 230 § 4 CWATUPE).⁷⁰³

ii. Droit de la Région de Bruxelles-Capitale

Le CoBAT prévoit la radiation de la liste de sauvegarde et la modification des conditions de conservation.

⁷⁰³ Le même article (§ 5) ajoute que les actions sont prescrites un an après le jour où naît le droit à l'indemnisation ou au remboursement de l'indemnisation.

Le Gouvernement peut radier de la liste de sauvegarde un bien relevant du patrimoine immobilier ou modifier les conditions particulières de conservation auxquelles ce bien est soumis « s'il est établi que des circonstances nouvelles⁷⁰⁴ intervenues depuis la date de l'arrêté inscrivant le bien sur la liste de sauvegarde ont eu pour effet de diminuer l'intérêt du bien relevant du patrimoine immobilier », qu'il soit historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique ou encore folklorique, selon l'article 206, 1^o. Cette radiation ou modification ne peut être effectuée que si la Commission royale des monuments et des sites rend préalablement un avis favorable (art. 220 § 1^{er} CoBAT). L'avis de l'organe consultatif fera que l'autorité compétente soit tenue pour l'avenir. Cet organe est en effet « censé défendre à tout moment l'intérêt du patrimoine et se prononcer avant qu'une intervention considérée comme défavorable pour ce dernier puisse être effectuée ». ⁷⁰⁵

La procédure peut être entamée d'initiative par le Gouvernement ou sur proposition de la Commission royale des monuments et des sites (art. 220, § 1^{er}, al. 2). Elle peut encore l'être à la demande :

- soit du collège des bourgmestre et échevins de la commune où le bien est situé ;
- soit d'une association⁷⁰⁶ sans but lucratif qui a recueilli les signatures de cent cinquante personnes âgées de dix-huit ans au moins et domiciliées dans la Région ;
- soit du propriétaire, lorsqu'un permis ou un certificat d'urbanisme lui a été refusé, au seul motif soit que son bien est inscrit sur la liste de sauvegarde, soit est soumis à des conditions particulières de conservation.

Les formes et les procédures de l'inscription sur la liste de sauvegarde seront reprises pour l'instruction de la demande de radiation correspondante ou de modification des conditions particulières de conservation (art. 220, § 2 CoBAT).

Seules d'autres circonstances nouvelles peuvent justifier l'introduction d'une nouvelle demande relative au bien pour lequel a été refusée la radiation ou la modification des conditions de conservation introduite par les autorités et personnes précitées (art. 220, § 1^{er}, al. 2 CoBAT et § 3).

Lorsqu'un bien relevant du patrimoine immobilier est radié de la liste de sauvegarde, il reste cependant inscrit à l'inventaire du patrimoine immobilier (art. 220, § 4 CoBAT).

Enfin, lorsqu'un particulier (non une administration locale), propriétaire d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde, demande son classement, le Gouvernement instruit la demande conformément aux dispositions applicables au classement (chapitre IV) (art. 221 CoBAT). Le Gouvernement, à la fin de la procédure, maintient le bien sur la liste de sauvegarde ou le classe. Si le classement porte sur l'ensemble des parties du bien inscrites sur la liste de sauvegarde, le bien classé est retiré de cette liste ; sinon, il y est maintenu. Cette disposition permet au particulier de mettre fin à un régime financier plutôt défavorable (un bien classé permet d'obtenir une subvention et donne droit à des avantages fiscaux). ⁷⁰⁷

⁷⁰⁴ Les travaux préparatoires donnaient pour exemple le cas d'un bien sinistré par un incendie, d'un bien encastré par d'autres immeubles imposants, ou encore celui d'une inscription basée sur une intervention incorrecte de la part des autorités publiques.

⁷⁰⁵ Anne Mie Draye, *op. cit.*, p. 159.

⁷⁰⁶ Cette association doit avoir pour objet social la sauvegarde du patrimoine et ses statuts doivent être publiés au Moniteur belge depuis au moins trois ans.

⁷⁰⁷ Anne Mie DRAYE, *op. cit.*, p. 160

Le déclassement ou la modification de la zone de protection sont, quant à eux, prévus à l'article 239 du CoBAT. Ici encore, il faut qu'il soit établi que « des circonstances nouvelles intervenues depuis la date de l'arrêté de classement » aient eu pour effet de diminuer l'intérêt du bien relevant du patrimoine immobilier.

Le droit d'initiative et la procédure sont *mutatis mutandis* les mêmes qu'en ce qui concerne la radiation d'un bien de la liste de sauvegarde (en l'occurrence, la procédure est poursuivie selon les formes prévues pour le classement).

Néanmoins, certaines mesures particulières de publicité s'appliquent (art. 239, § 2) et la durée de l'enquête publique est fixée à quinze jours.

Le déclassement et la modification doivent être précédés d'un avis favorable de la Commission royale des monuments et des sites. Si, cette dernière ne s'est pas prononcée (« silence persistant ») dans un délai de 45 jours, son avis est réputé défavorable (art. 239, § 2, al. 3 CoBAT).

iii. Droit de la Région flamande

L'article 9 *in fine* du Décret flamand réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux du 3 mars 1976 disposait que « le Gouvernement flamand, la Commission royale entendue, abroge ou modifie l'arrêté sur la protection d'un monument, d'un site urbain ou d'un site rural. » La procédure de « déclassement » était plus simple que la procédure de protection qui comptait de nombreuses formalités substantielles. Le ministre compétent en avait le droit d'initiative, sans sollicitation extérieure.

Le décret actuel du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier (publié le 17 octobre 2013) prévoit la modification et la suppression d'une décision de protection définitive.

D'abord, la modification et suppression d'une décision de protection définitive peut être effectuée par le Gouvernement flamand dans les cas suivants (art. 6.2.1) :

- les valeurs patrimoniales du bien protégé ont été affectées de manière irréparable ou sont perdues ;
- un déplacement du bien protégé est nécessaire pour sa préservation ;
- la modification ou la suppression en tout ou en partie s'impose pour des motifs d'intérêt général ;
- la bonne gestion requiert l'ajout de données à la décision de protection définitive (art. 6.1.14, 7° à 9°)⁷⁰⁸.

Pour des motifs d'intérêt général, le Gouvernement flamand peut, dans un plan d'exécution spatiale régionale, modifier ou supprimer une protection en tout ou en partie (art. 6.2.2).

Les conditions et la forme fixées pour la protection sont applicables par analogie pour la modification ou la suppression en tout ou en partie d'une décision de protection définitive.

La modification ou suppression d'une décision de protection définitive est d'abord provisoire (art. 6.2.4 – 6.2.5) puis définitive (art. 6.2.6. – 6.2.7). La première étape

⁷⁰⁸ 7° les objectifs de gestion qui décrivent la réalisation optimale des valeurs ayant donné lieu à la protection ; 8° les prescrits particuliers relatifs à la préservation et à l'entretien ; 9° le cas échéant, les prescrits particuliers en vue de la préservation et de l'entretien dans la zone de transition.

consiste, pour le Gouvernement flamand, à recueillir l'avis concernant la modification ou la suppression provisoire de la décision de protection définitive auprès de la Commission flamande du Patrimoine immobilier avec certains délais impartis. La décision de modification ou de suppression provisoire devra contenir certaines données, dont les motifs de la modification ou de la suppression et certaines annexes.

La décision de modification ou de suppression définitive devra contenir, à l'instar de la décision provisoire, certaines données et annexes.

L'article 6.2.7 précise que les conséquences juridiques de la décision précédente de protection définitive restent en vigueur « jusqu'à l'établissement de la décision de modification définitive ou de suppression ».

5) Droits des pays baltes

i. Estonie

La loi estonienne sur la conservation du patrimoine du 27 février 2002 applique un parallélisme des formes entre la désignation comme monument et l'abrogation (révocation) de la désignation (article § 12). Il s'agit donc de se reporter à ce qui est précisé au point 6.i droit des pays baltes (Estonie) en ce qui concerne la notion de « classement ».

ii. Lettonie

La section 15 de la loi sur la protection des monuments culturels du 12 février 1992 règle la perte du statut de monument culturel protégé par l'État.

Si un objet a complètement perdu sa valeur de monument culturel, l'inspection d'État pour la protection du patrimoine soumet une proposition pour approbation par le ministre de la Culture, concernant l'exclusion de l'objet visé de la liste des monuments culturels protégés par l'État.

Un monument culturel sera exclu de cette liste conformément aux procédures prescrites par le Cabinet.

Un objet perdra le statut de monument culturel protégé par l'État le jour suivant la publication des informations pertinentes dans le journal officiel (*Latvijas Vestnesis*).

iii. Lituanie

La disparition de la protection est traitée à l'article 10 de la loi modifiée du 22 décembre 1994 sur le patrimoine culturel immobilier. Le 7° de l'article dispose que « là où un bien du patrimoine culturel s'est détérioré, a été détruit ou lorsque ses caractéristiques de valeur ont été autrement perdues, une décision doit être prise concernant l'abrogation ou l'amendement de l'acte juridique par lequel le bien du patrimoine culturel a été protégé. Cette décision doit être prise dès l'établissement des motifs (origines ou raisons) et/ou la détermination des personnes responsables d'avoir causé ces dommages et à condition d'avoir fait paraître une notification de la décision dans la presse 6 mois auparavant.

6) Droit québécois

La loi québécoise sur le patrimoine vise explicitement le déclassement d'un bien patrimonial (art. 36).

Le ministre de la Culture peut en effet signer un avis de déclassement d'un bien patrimonial après l'expiration d'un délai de 90 jours à compter de la transmission d'un

avis d'intention de déclasser le dit bien. Cependant, il doit préalablement prendre l'avis du Conseil du patrimoine culturel du Québec. L'avis de déclassement doit contenir la désignation du bien patrimonial visé ainsi qu'un énoncé des motifs du déclassement.

L'avis de déclassement peut être signé dans un délai d'un an à compter de la date de la transmission de l'avis d'intention ou dans un délai de deux ans à compter de cette même date s'il y a eu prorogation de l'avis d'intention (art. 36, al. 2 *in fine*).

Le déclassement prend effet à compter de la date de l'avis de déclassement du ministre.

L'avis est publié à la Gazette officielle du Québec et au moins une fois dans un journal du lieu ou de la région concernés.

La mention du déclassement est inscrite au Registre du patrimoine culturel par le registraire (la personne chargée de tenir le Registre).

À la diligence du ministre de la Culture, l'avis est transmis au propriétaire du bien, ou à celui qui en a la garde, accompagné d'une liste des éléments caractéristiques du bien patrimonial (art. 36, al. 6).⁷⁰⁹

⁷⁰⁹ S'il s'agit du déclassement d'un immeuble ou d'un site patrimonial, l'avis doit également, à la diligence du ministre, premièrement être transmis au greffier ou au secrétaire-trésorier de la municipalité locale sur le territoire de laquelle il est situé, accompagné d'une liste des éléments caractéristiques du bien et être inscrit au registre foncier.

E. PATRIMOINE CULTUREL MOBILIER

1. Circulation à l'intérieur de l'Union européenne

a) La liberté de circulation des marchandises

Le principe de la libre circulation des marchandises est une pierre d'angle de la construction européenne. Ce principe de base a conduit et conduit encore à un marché unique. Il est exprimé aux articles⁷¹⁰ 34 et 35 TFUE (anciens art. 28 et 29 du Traité CE) : sa situation dans le traité démontre son importance.

« Ainsi est prohibée toute réglementation ou pratique d'un état membre susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, les échanges intracommunautaires des marchandises ». ⁷¹¹ Il faut donc savoir ce que recouvre la notion de marchandise au sens du droit européen afin de savoir si les biens culturels peuvent être qualifiés de marchandises et donc se voir appliquer le principe de la libre circulation des marchandises.

b) La notion de marchandise

Le Traité de Rome ne contient aucune définition de la notion communautaire de marchandises. On pourrait penser, à l'instar de Demarsin⁷¹² que les œuvres d'art seraient exclues du champ d'application du traité, vu que l'Europe serait « une sorte de temple pour marchands et hommes d'affaires » où « les valeurs culturelles n'occuperaient qu'une place secondaire ». ⁷¹³

C'est exactement dans un arrêt⁷¹⁴ relatif aux biens culturels que la Cour de Justice des Communautés européennes a formulé la définition générale de marchandises. C'est en effet dans l'arrêt Commission contre République italienne du 10 décembre 1968, également connu sous l'appellation « arrêt œuvres d'art » que la Cour a fixé la nature du bien culturel en l'assimilant à une marchandise. Une loi italienne prévoyait une interdiction d'exportation, la délivrance d'une licence et une taxe progressive sur les biens d'intérêt artistique et historique visés.

La Commission européenne saisit la Cour de Justice car elle pensait que l'Italie ne répondait pas à ses obligations. D'une part, la République italienne affirmait « que les biens en question ne sauraient être assimilés aux « biens de consommation ou d'usage général » et ne seraient donc pas soumis aux dispositions du traité applicable aux biens de commerce communs » et, d'autre part, l'Italie soutenait que les auteurs du traité, en qualifiant d'économique la Communauté Européenne, avaient entendu limiter l'application des règles du traité à ses seuls « biens de consommation ou d'usage général », en excluant les biens artistiques et d'autres biens « ne procédant pas d'une conception purement mercantile ». ⁷¹⁵

⁷¹⁰ Les articles 34 et 35 stipulent que :

Article 34 TFUE : Les restrictions quantitatives à l'importation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres.

Article 35 TFUE : Les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres.

⁷¹¹ Bert DEMARSIN, « La protection du patrimoine culturel mobilier en Belgique », in Herman COUSY et al., *Droit des contrats France, Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2005, *op. cit.*, p. 268, n° 2.

⁷¹² *Ibid.*, p. 268, n° 3.

⁷¹³ Alfonso MATTERA, *La libre circulation des œuvres d'art à l'intérieur de la Communauté et la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique*, Revue du Marché Unique Européen, No. 2, 1993, p. 9.

⁷¹⁴ CJCE, Arrêt du 10 décembre 1968, *Commission c. République italienne (œuvres d'art)*, 7/68, Rec., p. 617.

⁷¹⁵ Alfonso MATTERA, *op. cit.*, p. 10.

La Cour de Justice, suivant l'approche de la Commission européenne, a fait valoir qu'aux termes de l'article⁷¹⁶ 28 du TFUE, « la Communauté est fondée sur une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandise et que, par marchandises, au sens de cette disposition il faut entendre les produits appréciables en argent et susceptibles comme tels, de former l'objet de transactions commerciales ; que les produits visés par la loi italienne, quelles que soient, par ailleurs, les qualités qui les distinguent des autres biens du commerce, partagent cependant avec ces derniers la caractéristique d'être appréciables en argent et de pouvoir ainsi former l'objet de transactions commerciales ; qu'il résulte des considérations ci-dessus que ces biens sont soumis aux règles du marché commun, sous réserve des seules dérogations expressément prévues par le traité ».

La notion de marchandise est définie de manière large et donc le commerce des œuvres d'art est sous le coup des dispositions consacrant la libre circulation des marchandises, en ce comprises les dérogations possibles à celle-ci (article 36 du TFUE). La Cour de Justice a amalgamé toutes les marchandises en donnant un sens aussi large à la notion de marchandise pour que les échanges communautaires subissent le même régime. Cet arrêt consacre une approche marchande de la Communauté européenne car, « tout en reconnaissant la caractéristique intrinsèque des biens culturels, la Cour de Justice n'a pas voulu exclure ces derniers du régime de libre circulation ».⁷¹⁷

La Cour a adopté la position de son avocat général en la matière : « (...) que les œuvres d'art soient plus qu'une marchandise banale, grossière, c'est bien évident. Mais il reste qu'elles peuvent faire et qu'elles font effectivement, l'expérience quotidienne le montre, l'objet d'un commerce ; les transactions auxquelles elles donnent lieu sont un élément de ce vaste marché que le traité entend rendre commun à tous les États membres. Elles n'échappent donc pas au cadre général du traité, même si, sur certains points, celui-ci leur fait un sort particulier ».⁷¹⁸

c) L'exception à la liberté de circulation des marchandises

L'article 36 du TFUE stipule que : « Les dispositions des articles 34 et 35 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons (...) de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique (...) ».

Les États membres ont pu déroger au principe de liberté de circulation des marchandises en vertu de cet article pour des raisons de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique et en vertu du même article, ils ont pu conserver leur législation touchant les exportations d'éléments du patrimoine culturel.

⁷¹⁶ L'article 23 (ex-article 9) du traité CE stipule que :

1. La Communauté est fondée sur une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers.

2. Les dispositions de l'article 25 et du chapitre 2 du présent titre s'appliquent aux produits qui sont originaires des États membres, ainsi qu'aux produits en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres.

⁷¹⁷ Laurence MAYER-ROBITAILLE, *Le statut juridique des biens et services culturels dans les accords commerciaux internationaux*, Paris, Éditions L'Harmattan, 2008, p. 124.

⁷¹⁸ CJCE, Arrêt du 10 décembre 1968, *Commission c. République italienne (œuvres d'art)*, 7/68, Rec., p. 617, conclusions de l'avocat général, p. 632.

Quand les états membres estiment que des marchandises sont des « trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique », ils peuvent donc utiliser la disposition de l'article 36 TFUE pour garder ou avoir recours, dans leur arsenal législatif, à des dispositions restreignant ou interdisant les échanges intracommunautaires de marchandises malgré le principe de libre circulation.

La notion de trésor national n'a pas été spécifiée, ni par le traité, ni par la Cour de Justice des Communautés européennes. Or, il s'agit d'une notion capitale pour préciser la marge de manœuvre des états membres en matière de dérogation à la libre circulation des marchandises.

La définition de la portée de cette notion revient donc aux états membres, sous le contrôle de la Communauté. Cette liberté de définition est limitée par la Cour de Justice, vu la portée dérogatoire de l'article 36 TFUE, son corollaire est une interprétation restrictive. L'article, selon la Cour, « vise des hypothèses exceptionnelles bien délimitées ne se prêtant à aucune interprétation extensive ».⁷¹⁹ Cette jurisprudence a été à maintes reprises confirmée par la Cour.⁷²⁰

L'article 36 TFUE prescrit d'autres limitations aux restrictions à la libre circulation des marchandises : « Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres. » La Cour a donc dit que la finale de l'article 36 TFUE signifiait « que pour pouvoir se prévaloir de l'article 36 [TFUE], les États membres doivent se maintenir à l'intérieur des limites tracées par cette disposition en ce qui concerne tant l'objectif à atteindre que la nature des moyens ».⁷²¹

La délimitation de la définition des trésors nationaux pourvu qu'elle ne contredise pas nettement les termes de l'article 36 TFUE est donc l'apanage des états membres. Les limites strictes de l'article 36 TFUE peuvent se résumer en 3 points :

Premièrement, « les États membres n'ont pas de compétence exclusive en la matière »⁷²² car les états membres, à défaut de réglementation communautaire dans le domaine, ne peuvent réclamer « des pouvoirs législatifs et de contrôle exclusifs »⁷²³ dans les domaines visés par l'article 36 TFUE ».

Deuxièmement, la notion de « trésors nationaux » doit être interprétée de manière restrictive car l'article 36 TFUE est une règle qui déroge à un principe fondamental. La Communauté garde un contrôle sur la spécification unilatérale des états membres⁷²⁴ et cette notion ne peut pas être « interprétée en fonction d'intérêts économiques ou commerciaux ».⁷²⁵

Troisièmement, l'interprétation de la notion de « trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique » doit se faire en concordance avec le principe de proportionnalité entraînant un équilibre entre la libre circulation intracommunautaire des biens culturels et la préservation du patrimoine artistique national.⁷²⁶

⁷¹⁹ CJCE, Arrêt du 10 décembre 1968, *op. cit.*

⁷²⁰ Bert DEMARSIN, *op. cit.*, p. 271, n°5.

⁷²¹ CJCE, Arrêt du 10 décembre 1968, *op. cit.*

⁷²² Alfonso MATTERA, *op. cit.*, p. 21.

⁷²³ *Ibid.*, p. 14.

⁷²⁴ Sylvie LECRENIER, *La libre circulation des œuvres d'art dans la Communauté européenne*, in Martine Briat et al., *La vente internationale d'œuvres d'art*, ICC Publishing, Paris, 1990, pp. 89-95.

⁷²⁵ Alfonso MATTERA, *op. cit.*, p. 22.

⁷²⁶ *Ibid.*, p. 22.

d) La notion de trésors nationaux

Il convient de revenir sur la notion de « trésors nationaux » au sens de l'article 36 TFUE. Tout d'abord, il n'y a pas de jurisprudence de la Cour européenne de Justice sur cette notion. Ensuite, la disparité des législations et pratiques des États membres, découlant de leurs intérêts divergents et de leurs traditions dans ce domaine, fait qu'il serait compliqué d'en dégager des éléments semblables. Les États du Sud sont en général plus protecteurs, les États du Nord plus désireux d'une large liberté, certes organisée, des échanges culturels. Les complications intervenues pour mettre en place un cadre communautaire en la matière sont expliquées par ces discordances.

Quel est le sens et quelle est l'étendue de la notion de trésors nationaux ayant une valeur artistique ou archéologique ?

Les différentes traductions du traité donnent déjà d'inexplicables disparités terminologiques.⁷²⁷ Si certaines versions visent la notion de trésors nationaux, d'autres visent soit la notion de patrimoine national, soit encore de biens culturels nationaux.

L'expression « patrimoine » est, pour Mattera, de signification plus large que celle de trésors nationaux. Quant à l'expression « biens culturels », elle semble également plus large que celle de trésors nationaux.

Il faut néanmoins donner une interprétation uniforme aux diverses expressions. D'abord l'expression « trésor » elle-même, venant du latin « thesaurus », dérivé du grec « thesauros », désigne un ensemble de choses précieuses, jusqu'à signifier, comme valeur métaphorique, et extensive, et au figuré, tout ce qui est considéré comme très précieux.⁷²⁸

De cela il résulte, selon Pescatore, qu'il « ne s'agit pas ici des biens culturels dans une généralité, mais d'objets ayant une valeur toute particulière dans la perspective d'une collectivité humaine, par leur unicité et par leur importance, comme manifestation du génie artistique ou comme témoin du passé historique. Il ne s'agit donc pas de préserver la plus ou moins grande richesse d'un patrimoine artistique, mais bien d'en sauvegarder les éléments essentiels et fondamentaux ».⁷²⁹

Que comporte le qualificatif « nationaux » ? Que doit-on qualifier de « nationaux » parmi les trésors ? Cette question est liée aux facteurs de rattachement de l'œuvre d'art à un état. Celui-ci peut être : le lieu de naissance de l'artiste, la nationalité de l'artiste, le pays où l'œuvre a été créée, le lieu où l'œuvre se trouve depuis une certaine période de temps, les traits caractéristiques de l'œuvre, qui sont joints à une tradition, une culture, une nation ou à un peuple.

Se pose aussi la question de savoir si les œuvres acquises par le « droit de la guerre » ou le droit de butin, qui primait avant le début du 20^e siècle, sont devenues nationales pour le pays vainqueur ou restées nationales pour le pays dépossédé. Le critère de l'âge, la date à partir de laquelle une œuvre se trouve sur le territoire, a été inséré dans plusieurs législations nationales pour faire jouer une espèce de prescription acquisitive, pour considérer l'œuvre comme partie intégrante du patrimoine national.

Il apparaît pour ces raisons que le qualificatif « nationaux » devrait être compris dans son acception non pas géographique, mais historique. « Aussi doivent être considérés

⁷²⁷ *Ibid.*, p. 21.

⁷²⁸ V^o « trésor », in *Le Robert, dictionnaire historique de la langue française*.

⁷²⁹ Pierre PESCATORE, « Le commerce de l'art et le Marché commun », exposé au colloque de Genève sur les aspects juridiques du commerce international de l'art, 11-13 avril 1985, reproduit par la *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, XXI, n^o1, 1985.

comme nationaux les « biens culturels » qui sont liés à l'histoire d'un pays, à ses traditions, à son passé, à ses valeurs, indépendamment de la nationalité de l'artiste, du lieu où l'œuvre a été créée, du propriétaire qui l'a acquise. La « dimension nationale » de ces biens s'identifie ainsi à l'apport qu'ils fournissent à la définition de l'identité historique et culturelle d'un pays ». ⁷³⁰

Les valeurs artistiques et culturelles régionales ou locales sont également incluses dans l'expression « trésors nationaux » ou « patrimoine national », les cultures nationales étant « synthèses plus ou moins élaborées d'apports divers », selon Mattera.

L'expression « valeur » (trésors nationaux ayant une *valeur* artistique, historique ou archéologique) dénote que l'on doit se baser sur des données d'ordre qualificatif (appréciation objective et universelle) plus que sur des intérêts nationaux ou des jugements partiels et discrétionnaires. L'interprétation dans le temps de la notion de trésors nationaux doit être évolutive. Pas mal d'objets de la vie quotidienne sont considérés aujourd'hui comme « ornements » et « témoins de leur temps ». ⁷³¹ Pas mal de produits purement industriels aussi.

Duquesne proposait une délimitation de la notion de trésors nationaux par l'approche qualitative ⁷³² en ces termes ⁷³³ :

« par “trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique”, on entend les objets ou œuvres de toute nature, immeubles ou meubles par nature ou par destination répondant à l'un ou à plusieurs des critères ci-après :

- a) objets liés de si près à l'histoire ou à la vie d'un pays que leur départ de ce pays constituerait une perte d'importance nationale ;
- b) objets d'une valeur esthétique telle que le patrimoine artistique d'un pays serait diminué en leur absence ;
- c) objets dont la valeur propre, ou celle de l'ensemble d'œuvres dont ils font partie ou auxquels ils se rattachent, serait notablement diminuée en cas de séparation des éléments de cet ensemble ;
- d) objets d'une signification inestimable pour l'étude ou la compréhension d'un secteur particulier des arts ou de l'histoire. » ⁷³⁴

Enfin, les biens culturels appartenant à l'État (entendu au sens large d'« ensemble d'autorités et d'entités centrales, régionales, locales, etc. faisant partie de la personnalité juridique de l'État ou dont les actes sont imputables à celui-ci ») sont « soustraits à l'emprise » ⁷³⁵ des règles du TFUE sur la libre circulation des marchandises. Selon l'article 345 du TFUE, les règles du traité ne « préjugent en rien du régime de propriété dans les états membres ».

Pour rappel, il y a divergence entre le libéralisme économique et le protectionnisme. Ces deux notions nous renvoient à deux « conceptions différentes de l'universalité des biens de culture » ⁷³⁶ :

⁷³⁰ Alfonso MATTERA, *op. cit.*, p. 23.

⁷³¹ J. DUQUESNE, *Le régime des échanges des biens culturels dans l'Europe des Douze*, Commission des Communautés européennes, 1988, note 4.

⁷³² Il en découle que la notion de trésors nationaux fait référence à « cet univers de biens culturels qui concourent à définir l'identité culturelle du pays dans lequel ils se trouvent », A. MATTERA, *op. cit.*, p. 25.

⁷³³ Alfonso MATTERA, *op. cit.*, p. 25.

⁷³⁴ J. DUQUESNE, *op. cit.*

⁷³⁵ A. MATTERA, *op. cit.*

⁷³⁶ Raymonde MOULIN, « Patrimoine national et marché international : les dilemmes de l'action publique », in *Revue française de sociologie, Sociologie et économie*, vol. 38, n° 3, juillet-septembre 1997, p. 465.

Soit les biens sont considérés comme partie intégrante d'un héritage national et sont « ancrés dans un lieu mémoriel », soit les biens de culture appartiennent au patrimoine commun de l'humanité et ce caractère universel réclame leur libre circulation.

La Révolution française a engendré deux doctrines qui s'opposent encore aujourd'hui en matière de patrimoine. Le point de friction de ces doctrines porte sur l'« opportunité d'arracher l'œuvre à son contexte d'origine ».

La première de ces thèses est celle de la *décontextualisation idéologique* : Alexandre Lenoir, à l'origine du musée des monuments français, a systématisé l'idée de musée et a mis en place la pratique de convertir des biens d'art en biens publics inaliénables. Les objets trouvent dans le musée un refuge définitif contre le péril iconoclaste, « le musée soustrait les objets à leurs contextes d'origine, à leurs significations et à leurs usages pour les montrer à des fins d'éducation historique, esthétique et morale ». Cette thèse est reprise par les partisans de l'ouverture la plus large du marché de l'art et d'une circulation aussi libre que possible des objets vu que les œuvres d'art appartiennent au patrimoine commun de l'humanité.

La thèse adverse est celle du *contexte mémoriel* : Quatremère de Quincy s'oppose à Alexandre Lenoir dès 1796 s'offusquant du « grand déménagement » des chefs d'œuvres du Nord et d'Italie rapportés à Paris comme butin de guerre. La notion de contexte mémoriel est opposée pour lui à celle du « contexte idéologique de la liberté ». Il insiste sur le profond enracinement des objets d'art dans les lieux, les souvenirs, les traditions ou les usages encore existants et par là il fonde la notion d'objet patrimonial, « produit du génie national, lié à un territoire et à une histoire ». Cette doctrine connut un vif succès à l'époque romantique et connaît un retour en force aujourd'hui. Elle est associée à la « récente explosion patrimoniale nourrie du retour au passé, à la nature, au local et cristallisée dans les passions identitaires »⁷³⁷. On peut la résumer comme ceci : « Certaines œuvres d'art sont intimement liées à l'âme d'un peuple et doivent par conséquent demeurer sur le sol national parce qu'elles n'ont de sens que dans leur contexte ».⁷³⁸

Ces deux tendances qui peuvent être observées, déteignent encore dans l'Europe d'aujourd'hui. Les pays du Sud de l'Europe ont une législation protectionniste. Il s'agit principalement de l'Espagne, de l'Italie et de la Grèce. Ces pays ont un patrimoine artistique important et sont soumis à une demande internationale forte. Ils ont donc adopté des limites réglementaires strictes pour éviter l'exportation, l'exode massif de leur patrimoine vers l'Europe du Nord, vers la Suisse, le Japon et les États-Unis. Il y a néanmoins un inconvénient à une protection trop présente : cela conduit généralement au développement de pratiques illégales comme des transactions occultes, des exportations clandestines, des vols et des faux. En règle générale, la plupart des pays du Nord de l'Europe favorisent la liberté de commerce. Les œuvres d'art y sont traitées comme des biens marchands ordinaires à l'exception de ceux qui figurent sur une liste de trésors nationaux.

⁷³⁷ Raymonde MOULIN, *op. cit.*, p. 472.

⁷³⁸ Éric MIRIEU DE LABARRE, « La notion de trésor national : entre identité et diversité culturelles », in *Patrimoine et diversité culturelle, Premières Rencontres Patrimoniales de Périgueux*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2007, [en ligne], www.perigueux.u-bordeaux4.fr/iut/tourisme/documents/colloque-diversite-culturelle.pdf, p. 7.

e) Le problème de la préservation du patrimoine culturel mobilier dû à l'Acte unique

De grandes difficultés ont surgi en ce qui concerne l'application concrète des mesures nationales de protection du patrimoine culturel mobilier.

Lors de l'instauration du Marché commun par l'Acte Unique et singulièrement la suppression des contrôles douaniers aux frontières intra-communautaires, en 1992. L'expédition d'œuvres d'art d'un état membre à un autre, ou même vers un état tiers à la Communauté européenne, en violation du droit du pays de provenance sera facilitée par l'abolition des contrôles douaniers aux frontières internes. Des trésors nationaux allaient être envoyés dans un autre État membre et pourraient ensuite quitter la Communauté européenne sans problème, uniquement par le fait que l'exportation des biens culturels originaires d'autres états membres n'aurait pas été contrôlée par les états membres. La Communauté a dû pallier ce dysfonctionnement du marché intérieur. Les débats entre les traditions du Nord et du Sud ont abouti à l'adoption par le Conseil de deux instruments visant à garantir la sauvegarde des biens culturels au niveau de la Communauté européenne. En d'autres termes, il a fallu déterminer une catégorie de biens, les biens culturels, afin de protéger les éléments qui la composent des conséquences de la suppression des contrôles aux frontières nationales liée à la création du marché unique.⁷³⁹

Les deux instruments sont le règlement (CE) n° 116/2009 et la directive 93/7/CEE. Le règlement est le volet externe de la protection du patrimoine culturel mobilier, la directive le volet interne. Elle joue sur le plan intra-communautaire.

f) La définition de bien culturel

Les biens culturels sont définis dans l'annexe du règlement n° 116/2009. Ils suivent une répartition en 15 catégories assorties chacune d'un seuil de valeur et d'un seuil d'ancienneté applicables cumulativement.

Ils sont soumis à surveillance communautaire, conformément aux dispositions du règlement n°116/2009.

Les positions tarifaires correspondantes du tarif douanier commun sont également renseignées en face de chaque catégorie de biens culturels, car ces derniers sont assimilés aux marchandises par le droit communautaire ; toutefois la liste des positions mentionnées l'est à titre indicatif et n'est pas exhaustive.

L'article 1^{er} du règlement prévoit que : « Sans préjudice des pouvoirs des États membres au titre de l'article [36 du TFUE], on entend par « biens culturels », aux fins du présent règlement, les biens figurant à l'annexe I ».

⁷³⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 267.

L'annexe 1 du Règlement (CE) n° 116/2009 est ainsi rédigée :

« Catégories de biens culturels visés à l'article 1^{er}

A.

1. Objets archéologiques ayant plus de 100 ans d'âge et provenant de :
 - fouilles ou découvertes terrestres ou sous-marines ;
 - sites archéologiques ;
 - collections archéologiques
2. Éléments faisant partie intégrante de monuments artistiques, historiques ou religieux et provenant du démembrement de ceux-ci, ayant plus de 100 ans d'âge
3. Tableaux et peintures, autres que ceux de la catégorie 4 ou 5, faits entièrement à la main, sur tout support et en toutes matières (1)
4. Aquarelles, gouaches et pastels faits entièrement à la main, sur tout support
5. Mosaïques, autres que celles qui entrent dans les catégories 1 ou 2, réalisées entièrement à la main, en toutes matières, et dessins faits entièrement à la main, sur tout support et en toutes matières (1)
6. Gravures, estampes, sérigraphies et lithographies originales et leurs matrices respectives, ainsi que les affiches originales (1)
7. Productions originales de l'art statuaire ou de la sculpture et copies obtenues par le même procédé que l'original (1), autres que celles qui entrent dans la catégorie 1
8. Photographies, films et leurs négatifs (1)
9. Incunables et manuscrits, y compris les cartes géographiques et les partitions musicales, isolés ou en collections (1)
10. Livres ayant plus de 100 ans d'âge, isolés ou en collection
11. Cartes géographiques imprimées ayant plus de 200 ans d'âge
12. Archives de toute nature comportant des éléments de plus de 50 ans d'âge, quel que soit leur support
13.
 - a) Collections (2) et spécimens provenant de collections de zoologie, de botanique, de minéralogie, ou d'anatomie
 - b) Collections (2) présentant un intérêt historique, paléontologique, ethnographique ou numismatique
14. Moyens de transport ayant plus de 75 ans d'âge
15. Tout autre objet d'antiquité non compris dans les catégories 1 à 13 :
 - a) ayant entre 50 et 100 ans d'âge : jouets, jeux ; verrerie ; articles d'orfèvrerie ; meubles et objets d'ameublement ; instruments d'optique, de photographie ou de cinématographie ; instruments de musique ; horlogerie ; ouvrages en bois ; poteries ; tapisseries ; tapis ; papiers peints ; armes
 - b) de plus de 100 ans d'âge

Les biens culturels visés aux catégories A.1 à A.15 ne sont couverts par le présent règlement que si leur valeur est égale ou supérieure aux seuils financiers figurant au point B.

B. Seuils financiers applicables à certaines catégories visées au point A (en EUR)

Valeur : *quelle que soit la valeur* : 1 (objets archéologiques) ; 2 (démembrement de monuments) ; 9 (incunables et manuscrits) ; 12 (archives) ; 15 000 : 5 (mosaïques et dessins) ; 6 (gravures) ; 8 (photographies) ; 11 (cartes géographiques imprimées) ; 30 000 : 4 (aquarelles, gouaches et pastels) ; 50 000 : 7 (statuaire) ; 10 (livres) ; 13 (collections) ; 14 (moyens de transport) ; 15 (tout autre objet) ; 150 000 : 3 (tableaux).

(1) Ayant plus de 50 ans d'âge et n'appartenant pas à leurs auteurs.

(2) Telles que définies par la Cour de justice dans son arrêt 252/84, comme suit : « Les objets pour collections au sens de la position 97.05 du tarif douanier commun sont ceux qui présentent les qualités requises pour être admis au sein d'une collection, c'est-à-dire les objets qui sont relativement rares, ne sont pas normalement utilisés conformément à leur destination initiale, font l'objet de transactions spéciales en dehors du commerce habituel des objets similaires utilisables et ont une valeur élevée. »

La doctrine comprend les biens culturels comme une « catégorie du droit communautaire, incluse dans celle de trésor national ayant une valeur historique, artistique ou archéologique de l'article 30 CE ». ⁷⁴⁰ Cette catégorie n'aurait néanmoins pas dû exister, en théorie, dans la mesure où, dans le cadre de la dérogation permise par le TFUE le règlement et la directive auraient dû avoir pour objet les « biens considérés comme trésors nationaux » ⁷⁴¹ par les États membres et non les « biens culturels ».

Un équilibre a dû être trouvé afin de concilier l'approche du concept de « trésor national » par chaque État membre, tantôt restrictive, tantôt extensive. Cet équilibre s'est trouvé dans la catégorie de biens culturels à laquelle les textes de droit communautaire relatifs tant à l'exportation (règlement (CE) n° 116/2009) qu'à la restitution (directive n° 93/7) de biens culturels s'appliquent.

Les deux textes ont un champ d'application qui n'est pas exactement le même, malgré le fait qu'ils renvoient chacun à une liste en annexe quasi identique de biens culturels. Ils ne recherchent en effet pas le même objectif. Tandis que le règlement s'appliquera aux quinze catégories définies dans son annexe, la directive s'appliquera aux « éléments les plus importants » (trésors nationaux) repris dans ces catégories ou à d'autres éléments qui sans être repris dans les catégories le sont par certains inventaires internes (nationaux).

Le règlement s'applique donc à 15 catégories de biens.

Il effectue une distinction entre biens :

- d'une part, les biens définis uniquement en fonction de leur nature, sans donc tenir compte de leur valeur marchande (vestiges archéologiques, démembrements de monuments, incunables, manuscrits, archives) ;
- d'autre part, les biens définis en fonction de leur nature et d'un seuil de valeur minimale.

Un critère d'âge minimal *variable* en fonction de la nature du bien (de 50 à 200 ans) s'applique au demeurant pour certaines catégories.

Les biens qui ont moins de 50 ans d'âge et qui appartiennent à leurs auteurs sont exclus de la liste.

Il va de soi que les biens qui ne rentrent pas dans les catégories de la liste ne sont pas soumis au régime communautaire.

La directive, quant à elle, spécifie quels sont les biens culturels qui, ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, doivent être restitués selon la procédure et les conditions qu'elle détaille.

Il s'agit des :

- biens classés, « avant ou après avoir quitté illicitement le territoire d'un État membre, comme "trésor national de valeur artistique, historique ou archéologique", conformément à la législation ou aux procédures administratives nationales au sens de l'article 36 du traité » [TFUE] et qui appartiennent « à l'une des catégories visées à l'annexe »

⁷⁴⁰ CECOJI, *op. cit.*, p. 266-267.

⁷⁴¹ Également intitulés « biens considérés comme éléments du patrimoine historique, artistique ou archéologique national ».

- biens classés, « avant ou après avoir quitté illicitement le territoire d'un État membre, comme “trésor national de valeur artistique, historique ou archéologique”, conformément à la législation ou aux procédures administratives nationales au sens de l'article 36 du traité » [TFUE] qui sans faire partie d'une catégorie de biens culturels prévue par l'annexe font « partie intégrante » :
 - o soit des collections publiques⁷⁴² figurant sur les inventaires des musées, des archives et des fonds de conservation des bibliothèques ;
 - o soit des inventaires des institutions ecclésiastiques.

g) Le Règlement du Conseil (CE) 116/2009 (« exportation ») du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels⁷⁴³

Le règlement a pour finalité le contrôle commun des biens culturels aux frontières de l'Union européenne.

Depuis la création du marché unique, le droit communautaire a réservé le terme « exportation » à l'envoi de marchandises hors du territoire douanier de la Communauté. Le terme expédition s'applique, lui, à l'envoi de marchandises entre États membres. Le règlement régit les exportations de biens culturels à l'extérieur de la Communauté.

Le concept fondamental consiste à soumettre l'exportation de certains biens culturels hors du territoire douanier de la Communauté à la présentation d'une licence d'exportation. L'article 2, § 1^{er} du Règlement (CE) n° 116/2009 dispose en effet que « l'exportation de biens culturels hors du territoire douanier de la Communauté est subordonnée à la présentation d'une autorisation d'exportation ».

L'annexe du règlement précise ces biens culturels par catégorie, suivant leur nature, leur âge et leur valeur (art. 1^{er} Règl. (CE) n° 116/2009).

La sortie du territoire douanier communautaire des biens culturels les plus précieux est interdite par le règlement, au sens où il rend “inexportables” certaines catégories de biens culturels quand aucune licence d'exportation ne leur est jointe.

Lorsque les biens en question sont soumis dans le pays membre d'origine du bien à une législation qui protège les « trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique », alors l'autorisation d'exportation peut être refusée (art. 2, § 2, al. 3)⁷⁴⁴.

L'autorisation d'exportation en question est un acte administratif⁷⁴⁵, créé par le règlement (CE) n° 116/2009, qui relève :

- des États membres en vertu de l'article 30 CE sur le fond ;
- du droit communautaire pour la forme (formulaire uniforme en particulier) et les effets.

⁷⁴² « Aux fins de la présente directive, on entend par «collections publiques» les collections qui sont la propriété d'un État membre, d'une autorité locale ou régionale dans un État membre, ou d'une institution située sur le territoire d'un État membre et classées publiques conformément à la législation de cet État membre, à condition qu'une telle institution soit la propriété de cet État membre ou d'une autorité locale ou régionale, ou qu'elle soit financée de façon significative par celui-ci ou l'une ou l'autre autorité » (art. 1^{er} Règl. (CE) n° 116/2009).

⁷⁴³ Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 39, 10 février 2009, p. 1-7.

⁷⁴⁴ Voy. à ce sujet : Emmanuel CORNU et Barbara ELSTER, « Quelle protection pour l'objet d'art lors de sa vente ou de son exportation ? », in *Journal des Tribunaux*, 2000, vol. 22, n°5972, p. 455, point 20.

⁷⁴⁵ CECOJI, *op. cit.*, p. 231.

Elle est délivrée par les États, dits États d'origine, sur demande de la personne intéressée (art. 2 § 2), lors de toute sortie autorisée du territoire national.⁷⁴⁶ Le bien culturel peut alors quitter le territoire douanier de la Communauté à partir de n'importe quel État membre sous le contrôle de ce dernier.

Il convient de remarquer que l'autorisation d'exportation est souvent délivrée à la suite d'une décision administrative nationale préalable, différemment intitulée dans chaque État membre.

Le Règlement CEE 3911/32 modifié du Conseil du 9 décembre 1992 concernant l'exportation de biens culturels⁷⁴⁷ et ses modifications avaient été abrogées par souci de rationalisation et de clarté.

Un règlement (CEE) n° 752/93 de la Commission du 30 mars 1993⁷⁴⁸ vient préciser le règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil en apportant des dispositions d'application tant sur les types d'autorisation à délivrer, leur usage et leur durée de validité que sur les formulaires d'autorisation d'exportation à fournir et les modèles de ces formulaires.

Le règlement fournit aussi des notices explicatives afin d'assurer une pratique uniforme et introduit la possibilité de formulaire par voie électronique.

Il distingue ainsi trois types d'autorisations (art. 2) :

- l'autorisation normale : en principe utilisée pour toute exportation régie par le règlement et pour chaque envoi de bien, à moins qu'une seule autorisation ne soit requise par les autorités compétentes en cas d'envoi composé de plusieurs biens ;
- l'autorisation ouverte spécifique : elle couvre l'exportation temporaire répétée d'un bien culturel spécifique susceptible d'être exporté temporairement, de façon régulière, de la Communauté, pour être utilisé ou présenté dans des expositions dans un pays tiers par une personne ou une organisation (ce bien culturel doit appartenir ou être détenu légitimement par la personne ou l'organisation qui l'utilise ou l'expose) ;
- l'autorisation ouverte générale : couvre toute exportation temporaire de biens culturels appartenant à la collection permanente d'un musée ou d'une autre institution, pour couvrir l'exportation temporaire de tout bien appartenant à ce type de collection et susceptible d'être exporté temporairement, de façon régulière, de la Communauté, pour être exposé dans un pays tiers.

Il est renvoyé pour information à la note du 4 mai 2012 de l'Administration des douanes et accises du Grand-Duché de Luxembourg relative aux contrôles douaniers et à l'exportation de biens culturels et portant la référence 155/IACAR.

⁷⁴⁶ Ibid.

⁷⁴⁷ Règlement CE n° 3911/92 du Conseil du 9 déc. 1992, *J.O.C.E.*, n° L 395 du 31 déc. 1992, complété par un Règlement d'application de la Commission du 30 mars 1993 (Règl. n° 752/93, *J.O.C.E.*, n° L 077 du 31 mars 1993, p. 24 et s.)

⁷⁴⁸ Règlement (CEE) n° 752/93 de la Commission, du 30 mars 1993, portant dispositions d'application du règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil concernant l'exportation des biens culturels (modifié), *JOCE*, L 77, 31 mars 1993, p. 24.

h) La Directive 93/7/CEE (« restitution ») modifiée du Conseil du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre⁷⁴⁹

La directive a pour finalité de prévoir la procédure de restitution des trésors nationaux.

La réalisation efficace des mesures de préservation des trésors nationaux sur base de l'article 30 du traité de Rome est devenue difficile pour les autorités des états membres en raison de la suppression des contrôles douaniers aux frontières intérieures (due à l'établissement du Marché unique au 1er janvier 1993).

La directive a donc pour but d'assurer le retour auprès de l'état membre concerné des biens culturels ayant valeur de trésors nationaux, ayant quitté illicitement son territoire.⁷⁵⁰ L'objectif de la directive est de « garder les biens culturels dans un état membre, à l'intérieur de l'Union, pour qu'ils puissent ensuite être restitués à l'état membre d'origine ». ⁷⁵¹

Il faut que le bien culturel soit qualifié de trésor national pour disposer de l'action en restitution. Vu que c'est en fonction de l'état membre qui requiert la restitution qu'il faudra analyser la qualification du trésor national, et que cette qualification, on l'a vu, dépend des états membres, la directive incite à « l'application et la reconnaissance mutuelle des diverses législations nationales relatives aux trésors nationaux » par les États membres.

Cependant les conditions ne se limitent pas à ce que le bien culturel soit qualifié de trésor national. Il doit soit figurer dans une liste jointe à l'annexe de la directive énumérant un certain nombre de catégories de biens culturels, soit figurer sur un inventaire des collections publiques (musées, archives, bibliothèques) ou un inventaire ecclésiastique.

L'assiette des biens culturels définie par la directive ne vaut que pour l'application de la procédure de restitution, sans empiéter sur la possibilité des États, d'une part, de délimiter leur patrimoine et, d'autre part, de prévoir de plus hauts niveaux de protection.

Il convient d'insister sur la seconde catégorie évoquée ci-dessus : la présence d'un trésor national, sans considération de sa nature, valeur ou ancienneté, sur un inventaire suffit à rendre possible l'application de la directive. Leur condition juridique et la qualité de leur détenteur sont prises en compte. Leur "valeur" en est déduite.

L'article 2 de la directive dispose que « les biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre sont restitués, conformément à la procédure et dans les conditions prévues par la présente directive ». Cette sortie illicite du territoire d'un État membre est définie à l'article 1, al. 2 comme :

- toute sortie du territoire d'un État membre en violation de sa législation en matière de protection des trésors nationaux
- toute sortie du territoire d'un État membre en violation du règlement (CE) n° 116/2009 ;

⁷⁴⁹ Directive communautaire n° 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993, *J.O.C.E.*, n° L 74, p. 74 (modifiée par la directive 96/100/CE, *Journal officiel U.E.*, n° L 60, 1 mars 1997 et par la directive 2001/38/CE, *Journal officiel U.E.*, n° L 187, 10 juillet 2001).

⁷⁵⁰ Emmanuel CORNU et Barbara ELSTER, *op. cit.*, point 7.

⁷⁵¹ Bert DEMARSIN, *op. cit.*, p. 274, n° 8.

- tout non retour à la fin du délai d'une expédition temporaire légale ou toute violation de cette expédition temporaire.

L'autorité compétente en matière de restitution doit être fixée conformément à l'article 3 (pour le Luxembourg, il s'agit du ministère de la Justice). Il s'agit d'un cas assez rare (Belgique également), car d'habitude il s'agit d'administrations spécialement investies de compétences culturelles au plan national ou régional.

Il existe une obligation de coopération dans le chef de l'État requis (entamer des recherches pour localiser le bien culturel et identifier les possesseurs ou détenteurs). Les autorités ont également le devoir de notifier à l'État membre concerné toute découverte de biens sur leur territoire soupçonnés d'avoir quitté illicitement leur territoire d'origine.

L'action en restitution est prescrite dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle l'État requérant a eu connaissance du lieu où se trouve le bien culturel et de l'identité du possesseur ou détenteur (art. 7.1). Toutefois, l'action en restitution se prescrit dans un délai de 30 ans à compter de la date où le bien culturel a quitté illicitement le territoire de l'État membre requérant.

Dans le second cas qui a été évoqué – appartenance à une collection publique ou à un inventaire ecclésiastique – et lorsque ces biens font l'objet d'une protection spéciale conformément à la loi nationale, ce délai de prescription est porté à 75 ans, sauf imprescriptibilité prévue par la loi nationale ou accords bilatéraux plus protecteurs encore.

Il convient de souligner enfin l'indemnisation du possesseur de « bonne foi ». Une indemnité équitable pourra lui être attribuée s'il a exercé la « diligence requise » lors de l'acquisition. La « bonne foi » est vérifiée par le juge, selon les règles de preuve applicables dans chaque État membre.

Enfin, se pose la question de l'application d'instruments internationaux traitant des mêmes questions, comme la convention d'Unidroit de 1995 (cf. *supra* “conventions à ratifier”). Cette dernière semble régler elle-même la question dans la mesure où elle propose de faire valoir une clause de déconnexion : « Dans leurs relations mutuelles, les États contractants membres d'organisations d'intégration économique ou d'entités régionales peuvent déclarer qu'ils appliquent les règles internes de ces organisations ou entités et n'appliquent donc pas dans ces relations les dispositions de la présente Convention dont le champ d'application coïncide avec celui de ces règles. »

Pour rappel, cette directive a été transposée en droit luxembourgeois par 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 (Mém. A, n° 8, 6 février 1998, p. 136) dernièrement modifiée par la loi du 25 avril 2003 (Mém. A, n° 64, 14 mai 2003, p. 1071).

Il convient de se reporter aux différents rapports de la Commission sur l'application de la directive – 3 jusqu'à présent – dont le dernier date de 2009.⁷⁵²

Cette directive est pour l'instant en cours de renégociation par les États membres. Il s'agit apparemment d'utiliser le système IMI, pour *Internal Market Information system*,

⁷⁵² Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen du 30 juillet 2009 – Troisième rapport sur l'application de la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, COM(2009) 408 final, non publié au Journal officiel.

afin d'améliorer la coopération entre les autorités compétentes de chaque État membre. Le système ne contient pas de base de donnée des objets volés.

Les principales propositions sont :

- un seul critère retenu afin de définir le bien culturel au sens de la directive : la protection en tant que trésor national par chaque État membre ;
- le renversement de la charge de la preuve de la « diligence requise », inspiré des dispositions de la Convention d'Unidroit de 1995 ;
- une extension des délais de vérification (de 2 à 5 mois) et de prescription de l'action en restitution à compter de la date à laquelle l'État membre requérant a eu connaissance du lieu où se trouvait le bien culturel et de l'identité de son possesseur ou détenteur (d'1 à 3 ans).

Des règles plus contraignantes que celles prévues par les deux instruments peuvent être mises en œuvre par les États membres.

2. Droit de certains États membres de l'Union européenne

Il existe une certaine diversité dans les méthodes employées par les États membres de l'Union européenne afin de mettre en œuvre la notion de biens les plus importants, qui renferment un intérêt historique, artistique, archéologique.

Deux constats sont effectués par la doctrine. D'abord, celui des variations de traduction de la notion de « trésor national » suivant les versions linguistiques⁷⁵³ du traité (actuellement TFUE) qui signalent « les différences de qualification et d'approches de cette question de la protection du patrimoine ». ⁷⁵⁴ Ensuite, l'absence d'intégration explicite de cette notion dans le droit national de chaque État membre, d'où découle la difficulté d'établir des correspondances entre la notion communautaire et sa « réception » dans les différents droits nationaux (catégories internes).⁷⁵⁵

Les États membres ont donc mis en place des dispositifs assez variés dont l'objectif est d'une part l'« identification des biens soumis à contrôle »⁷⁵⁶ et, d'autre part, la mise en place de « mesures contrariant le jeu de la libre circulation des marchandises »⁷⁵⁷.

Les règles concernant l'exportation des biens culturels reflètent, dans chaque État membre, un choix d'une politique tantôt libérale, tantôt restrictive. Ces règles, en tout état de cause, ne reposent que sur une dérogation au principe de la libre circulation des marchandises.

⁷⁵³ À côté de l'expression « trésors nationaux » de la version française du traité, se retrouvent les notions de patrimonio artistico, histórico o arqueológico nacional, nationales Kulturgut von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert, patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, etc. ; voyez à ce sujet : Centre d'Étude sur la Coopération Juridique Internationale (CECOJI-CNRS), *Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'Union européenne*, rapport final, octobre 2011, réalisée pour le compte de la Direction générale affaires intérieures de la Commission européenne (Contrat n° Home/2009/ISEC/PR/019-A2), spéc. point 1.2.1.3, p. 42 et s. et point 5.1.1.2, p. 76 et s.

⁷⁵⁴ Marie CORNU, « Fasc. 2400 : Culture et Europe », in *JurisClasseur Europe Traité*, cote 05.2012, point 46.

⁷⁵⁵ Pour une étude approfondie sur ce thème, voyez : Centre d'Étude sur la Coopération Juridique Internationale (CECOJI-CNRS), *Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'Union européenne*, op. cit., point 5.1.1.2, p. 76 et s.

⁷⁵⁶ Marie CORNU, « Fasc. 2400 : Culture et Europe », op. cit., point 52.

⁷⁵⁷ Idem.

a) Droit français

Le droit français a opté pour une méthode d'identification formelle qui consiste à renvoyer à des catégories de biens culturels protégés. La notion de trésor national a été intégrée dans le droit national, offrant par là même « une certaine sécurité, en ce qu'elle réduit la marge d'interprétation donc la portée du contrôle exercée par la Cour de justice des Communautés européennes ». ⁷⁵⁸

Le régime de circulation s'articule donc autour de la qualification en tant que trésor national.

Il convient de distinguer les trésors nationaux *de par la loi (de lege)* de ceux qui ne sont que potentiels.

En premier lieu, il s'agit des biens culturels qui sont déjà soumis à un système de protection tiré du droit spécial du patrimoine culturel. Le Code du patrimoine français prévoit en effet à son article L111-1 que sont considérés comme trésors nationaux :

- les biens appartenant aux collections publiques (collections dont l'État ou autre personne publique est propriétaire) ;
- les biens appartenant aux collections des musées de France (not. L410-1 C. pat.) ;
- les biens classés en application des dispositions relatives aux monuments historiques (not. L622-1 C. pat.) ;
- les biens classés en application des dispositions relatives aux archives (not. L212-15 C. pat.).

La doctrine inclut d'autres trésors nationaux hors liste, les biens du domaine public culturel non intégrés dans une collection. Elle démontre en effet qu'une lecture extensive de la catégorie peut être faite notamment par l'utilisation de la méthode exemplative pour nommer les biens culturels qui y appartiennent et l'absence de réelle définition (critères). Il a été jugé ⁷⁵⁹ qu'un élément de la colonne Vendôme, du fait de son appartenance au domaine public, doit être qualifié de trésor national. Il découle de cette affaire que « la qualité de trésor national découle de l'appartenance au domaine public, et partant au patrimoine national, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'intérêt national du bien ». ⁷⁶⁰ Il y a donc lieu d'inclure dans la catégorie des trésors nationaux même si cela n'est pas explicitement prévu par l'article L111-1 du C. pat. tout élément du domaine public, meuble, immeuble par destination, fragment d'immeuble par nature.

Les trésors nationaux potentiels sont visés par la catégorie des « autres biens qui présentent un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie » prévue par l'article L111-1 du C. pat. Elle permet de qualifier en tant que trésors nationaux des biens d'un haut intérêt qui ne sont pas encore soumis à protection particulière, afin d'éviter qu'ils ne sortent du territoire douanier national.

Le contrôle sur la circulation des biens culturels prend ici tout son sens. Il permet bien entendu d'abord d'éviter que ne sortent de façon définitive des trésors nationaux déjà considérés comme tels. Il est également nécessaire pour que les biens culturels importants non encore identifiés comme trésors nationaux ne sortent du territoire douanier français : « c'est en effet à la faveur des demandes d'exportation que peuvent se révéler des objets de grande importance qui appellent alors une protection. » ⁷⁶¹

⁷⁵⁸ *Ibid.*, point 46.

⁷⁵⁹ TA Paris, 9 avril 2004, *Mercier c/ min. Culture et Communication* : *AJDA*, 2004, p. 1709 ; confirmé par CAA Paris, 4 avril 2006, n° 04PA02037, *Françoise Mercier* : *AJDA* 2006, p. 1294.

⁷⁶⁰ Marie CORNU, Vincent NÉGRI (dir.), *Code du patrimoine commenté*, 2^e édition, Paris, LexisNexis, 2012, commentaire de l'article L111-1 du C. pat., point 7), p. 55.

⁷⁶¹ CECOJI, Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite, op. cit., p. 76.

Les biens culturels qui sont soumis à contrôle sont déterminés à l'annexe 1 aux articles R111-1, R111-3, R111-13 et R111-17 du Code du patrimoine (partie réglementaire). Il faut remarquer que cette définition nationale du bien culturel diffère, notamment sur les critères de valeur et d'ancienneté, de la définition communautaire du bien culturel (depuis les modifications qui y ont été apportées par les décrets du 26 septembre 2001 et du 16 juillet 2004, alors qu'elles étaient semblables en 1993) (cf. R111-1 C. pat.).

Lors d'une demande de certificat d'exportation⁷⁶² (cf. *infra*), l'administration peut, lorsque le bien est considéré comme de grande valeur et qu'il figure dans une classe d'objet prévue par cette annexe 1 (seuils de valeur et/ou d'ancienneté), immobiliser⁷⁶³ le bien sur son territoire pendant une période de 30 mois. Cette période permet que l'inclusion définitive dans la catégorie des trésors nationaux soit, ou non, décidée.

Pour que l'administration puisse l'y inclure, elle devra en entreprendre la protection du bien, avant l'écoulement du délai qui permettrait que celui-ci puisse à nouveau circuler librement⁷⁶⁴ :

- en achetant le bien (art. L111-6 et L121-1 C. pat.) ;
- en le classant (attention dans ce cas aux indemnités) (art. L111-6 C. pat.) ;
- en l'incluant dans une collection publique ou en le plaçant dans une collection d'un musée sous label « musée de France »⁷⁶⁵ (L111-1 C. pat.) ;
- en encourageant l'achat et le financement par une entreprise privée au titre du mécénat (L111-4 C. pat. et 238 bis-0A du Code général des impôts, pour les réductions d'impôts corrélée à une telle acquisition).

Afin de quitter le territoire douanier français définitivement, ou temporairement pour vente éventuelle, les biens culturels soumis à contrôle (catégories de l'annexe 1, C. pat. partie réglementaire) doivent en effet obtenir un certificat délivré par le service compétent du ministère de la Culture et de la Communication.⁷⁶⁶ Il s'agit d'une sorte de passeport de libre circulation. Selon l'article L111-2, al. 2 « ce certificat atteste à titre permanent que le bien n'a pas le caractère de trésor national. » Cependant, la validité du

⁷⁶² L'administration peut également agir dans ce cadre lorsqu'une œuvre d'importance majeure apparaît sur le marché, en France ou à l'étranger.

⁷⁶³ Il s'agit d'un refus du certificat qui permettrait au bien de quitter le territoire douanier national, définitivement ou temporairement (pour vente éventuelle) ; l'article L111-4, al. 4 et 5 prévoit que « le refus de délivrance du certificat ne peut intervenir qu'après avis motivé d'une commission composée à parité de représentants de l'État et de personnalités qualifiées et présidée par un membre du Conseil d'État. (...) » et que « la décision de refus de délivrance du certificat est motivée. Elle comporte, par écrit, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. Elle est communiquée à la commission mentionnée au précédent alinéa et publiée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

⁷⁶⁴ Marie CORNU, « Fasc. 2400 : Culture et Europe », *op. cit.*, point 55 ; L'article L111-6 prévoit que « En cas de refus du certificat, toute demande nouvelle pour le même bien est irrecevable pendant une durée de trente mois à compter de la date du refus ».

Après ce délai, le refus de délivrance du certificat ne peut être renouvelé que dans le cas prévu pour la procédure d'offre d'achat au sixième alinéa de l'article L. 121-1, sans préjudice de la possibilité de classement du bien en application des dispositions relatives aux monuments historiques ou aux archives, ou de sa revendication par l'État en application des dispositions relatives aux fouilles archéologiques ou aux biens culturels maritimes.

Les demandes de certificat sont également irrecevables en cas d'offre d'achat du bien par l'État dans les conditions prévues à l'article L121-1, jusqu'à l'expiration des délais prévus aux cinquième, sixième et septième alinéas du même article. »

⁷⁶⁵ La distinction est importante dans la mesure où peuvent recevoir le label « musée de France » tant une collection qui appartient à des personnes publiques que celle appartenant à des personnes privées à but non lucratif.

⁷⁶⁶ Article L111-2, al. 1^{er} : « L'exportation temporaire ou définitive hors du territoire douanier des biens culturels, autres que les trésors nationaux, qui présentent un intérêt historique, artistique ou archéologique et entrent dans l'une des catégories définies par décret en Conseil d'État est subordonnée à l'obtention d'un certificat délivré par l'autorité administrative. »

certificat est limitée à une durée de 20 ans renouvelable pour les biens « dont l'ancienneté n'excède pas 100 ans ».

L'exportation des biens culturels qui sont importés pour une durée maximale de deux ans dans le territoire douanier n'est pas subordonnée à l'obtention du certificat (L111-2 et R111-2 C. pat.).

Il convient de souligner que « lorsqu'il envisage de refuser le certificat, le ministre chargé de la culture saisit la commission consultative des trésors nationaux et transmet à son président un rapport scientifique sur le bien » (L111-11 C. pat.).

Afin de quitter le territoire douanier français temporairement et avec retour obligatoire, tout bien culturel (visé par ladite annexe 1) et tout trésor national doivent obtenir une « autorisation de sortie temporaire » (AST) délivrée par le service compétent du ministère de la Culture et de la Communication.

Toutefois, l'article L111-7 prévoit que cette exportation temporaire des trésors nationaux comme des biens culturels⁷⁶⁷ est autorisée « aux fins de restauration, d'expertise, de participation à une manifestation culturelle ou de dépôt dans une collection publique » et « pour une durée proportionnée à l'objet de la demande ».

Si le bien en question ne tombe pas dans une catégorie ou est inférieur aux seuils requis, il pourra circuler librement, sauf s'il est qualifié par la loi de trésor national.

Il convient enfin d'insister sur le qualificatif national qui, eu égard au droit communautaire, « ne saurait être vu autrement qu'un simple renvoi aux compétences internes sans égard à la nature du lien privilégié entre le bien culturel et l'État d'origine »⁷⁶⁸. La France adopte une position selon laquelle « un lien de rattachement est identifié dans l'attention que lui porte tel ou tel État attestée par la protection qu'il lui confère en tant qu'élément du patrimoine national ». L'intégration au patrimoine national d'éléments de provenance étrangère a été reconnue dans plusieurs affaires.⁷⁶⁹ Cette conception universelle de la culture a été validée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Beyeler c. Italie*. Elle a reconnu « le caractère légitime de l'action d'un État qui accueille de façon licite sur son territoire des œuvres appartenant au patrimoine culturel de toutes les nations et qui vise à privilégier la solution la plus apte à garantir une large accessibilité au bénéfice du public, dans l'intérêt général de la culture universelle ».⁷⁷⁰

b) Droit allemand (Nationales Kulturgut)

Les deux lois principales qui s'appliquent en matière de circulation des biens culturels sont la *Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (KultgSchG*, loi relative à la protection des biens culturels allemands contre leur sortie du territoire

⁷⁶⁷ Article L111-2, al. 4 et 5 : « À titre dérogatoire et sous condition de retour obligatoire des biens culturels sur le territoire douanier, le certificat peut ne pas être demandé lorsque l'exportation temporaire des biens culturels a pour objet une restauration, une expertise ou la participation à une exposition.

Dans ce cas, l'exportation temporaire est subordonnée à la délivrance par l'autorité administrative d'une autorisation de sortie temporaire délivrée dans les conditions prévues à l'article L. 111-7. »

⁷⁶⁸ Code du patrimoine commenté, *op. cit.*, p.

⁷⁶⁹ Conseil d'État, 7 octobre 1987, *ministère de la Culture c. consorts Genty* : *Rec CE* 1987, p. 304 ; Conseil d'État, 31 juillet 1992 ; Tribunal administratif de Paris, 18 décembre 2009, n° 0701946.

⁷⁷⁰ Cour européenne des droits de l'homme, 5 janvier 2000, *Affaire Beyeler c. Italie* [GC], n° 33202/96 (CEDH 2000-I) ; Cour européenne des droits de l'homme, 28 mai 2002, *Affaire Beyeler c. Italie (Satisfaction équitable)* [GC], n° 33202/96.

du 6 août 1955) et la *Kulturgüterrückgabegesetz (KultGüRückG*, loi relative à l'exécution de la convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970⁷⁷¹ et à la transposition de la directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993).

Le droit allemand n'utilise pas l'expression trésor national (au sens de la traduction française) et n'en donne, *a fortiori*, aucune définition légale. La législation a opté pour la notion de biens culturels ou archives de valeur nationale (*national wertvolle Kulturgut/Archivgut*) dans un système où les Länder établissent des listes ou des registres (*Verzeichnis national wertvolle Kulturgüter*) où sont inscrits de tels biens, qui ne peuvent dès lors plus sortir du territoire sans autorisation. En d'autres termes, la loi fédérale recense les biens culturels et archives à valeur nationale qui ont été identifiés par les Länder puis consignés dans un registre.⁷⁷²

Une définition informelle du trésor national a quand même été élaborée lors des débats entourant l'exécution de la Convention de l'UNESCO de 1970 et la transposition de la directive 93/7/CEE « restitutions ». Il était entendu comme « tout bien culturel individuellement identifié, reconnu comme étant particulièrement significatif et se trouvant inscrit à l'inventaire public correspondant ».⁷⁷³

La protection des biens les plus précieux s'effectue tant au niveau fédéral qu'au niveau régional, selon des régimes qui diffèrent en fonction du statut du propriétaire, public ou privé.

D'une part, il n'y a pas de législation spécifique qui empêcherait la sortie du territoire des biens culturels qui sont propriété publique et de l'Église étant donné que le propriétaire est présumé garantir leur protection.⁷⁷⁴ La KultgSchG ne s'applique en effet pas aux biens culturels et archives lorsqu'ils sont propriété publique, ainsi qu'à ceux des Églises, des sociétés religieuses qui sont reconnues en tant que personnes morales de droit public et des institutions et organisations supervisées par leur Église (art. § 18 et § 19 KultgSchG). Il faut pour cela que la vente de ces biens ne puisse être réalisée que respectivement avec l'accord des plus hautes autorités du Land ou fédérales ou avec l'accord d'un corps de supervision ecclésiastique (ou d'un organisme public selon le statut).

Pour les biens qui sont propriété privée, les législations des Länder en matière de protection du patrimoine et la loi fédérale se combinent.

Le contrôle à l'exportation vise à ce que les biens et archives à valeur nationale ne puissent être exportés sans autorisation. L'exportation définitive de tels biens et archives revêtant une importance significative pour le patrimoine allemand ne peut avoir lieu, sauf à de très rares exceptions près⁷⁷⁵.

⁷⁷¹ Convention de l'UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites (Paris, 1970).

⁷⁷² Marie CORNU, « Fasc. 2400 : Culture et Europe », *op. cit.*, point 59.

⁷⁷³ *Bundestagsdrucksache*, 16 / 1371, p. 13.

⁷⁷⁴ Marie CORNU, « Fasc. 2400 : Culture et Europe », *op. cit.*, point 59.

⁷⁷⁵ Un exemple isolé peut illustrer l'exception. Un bien culturel d'importance nationale (première carte géographique de l'Amérique) a pu être exporté définitivement après que le gouvernement fédéral a tenu compte tant de l'intérêt des acquéreurs américains que de l'enjeu économique pour le propriétaire privé (Marie CORNU, « Fasc. 2400 : Culture et Europe », *op. cit.*, point 59).

L'équivalent de la notion de trésor national comprend donc les biens mobiliers suivants :

- les biens culturels inscrits à l'inventaire des biens culturels de valeur nationale
- les biens culturels de valeur nationale,
 - o soit propriété publique (par exemple de musées et institutions de droit public),
 - o soit propriété des églises ou autres sociétés religieuses qui sont reconnues en tant que personnes morales de droit public (§§ 18, 19 *KultgSchG*).

Aucune définition du bien culturel n'est prévue par la loi, sauf par celle relative à l'impôt sur le revenu (*Einkommensteuergesetz, EStG*) ouvrant droit à certaines déductions fiscales. La jurisprudence a éclairci la notion de biens culturels dans un arrêt du *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* du 4 décembre 1991 confirmé le 30 mars 1992 par un arrêt du *Bundesverwaltungsgericht*, les entendant comme « tous les objets dans lesquels la création de l'intellect humain a adopté une forme concrète au cours de l'évolution historique ».

Ainsi, pour être considéré comme « trésor national », les œuvres d'art et les autres biens culturels, y compris les livres, doivent être inscrits à l'« inventaire des biens culturels de valeur nationale » dans le Land où ils sont situés (art. § 1, al. 1 *KultgSchG*). Doivent y être inscrits ceux pour lesquels l'exportation hors du territoire douanier allemand constituerait une perte significative (considérable) pour le patrimoine culturel allemand. Il convient d'ajouter aux biens culturels inscrits, les archives inscrites à l'inventaire des archives de valeur nationale (art. § 10 *KultgSchG* et art. § 1, al. 3 *KultGüRückG*).

Ce sont, en vertu de la répartition des compétences culturelles, les autorités suprêmes des Länder qui définissent les critères et prennent la décision d'inscription à l'inventaire national (art. § 2 *KultgSchG*). Si les inventaires sont gérés au niveau de chacun des Länder, ils n'en sont pas moins contrôlés et rassemblés au niveau fédéral. L'article § 6, al. 2 de la *KultgSchG* prévoit en effet que le délégué du gouvernement fédéral à la Culture et aux Médias (*Beauftragter der Bundesregierung für Kultur und Medien, BKM*) doit mettre en place et assurer le maintien d'un *Gesamtverzeichnis national wertvollen Kulturgutes* (inventaire général des biens culturels de valeur nationale).

Certains critères de détermination des biens ont été proposés par la *Kultusministerkonferenz der Länder (Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, KMK)*.⁷⁷⁶ Il s'agit d'un outil de travail, sans valeur juridique, qui répertorie de façon non exhaustive des biens susceptibles de constituer des biens culturels ou archives de valeur nationale. Il s'agit⁷⁷⁷ :

- des objets significatifs d'artistes de renommée internationale ou
- d'importance exceptionnelle pour l'art et l'histoire allemande (y compris l'histoire naturelle) ou

⁷⁷⁶ Empfehlung der Kultusministerkonferenz für Eintragungen in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes und das Verzeichnis national wertvoller Archive nach dem Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 29.04.2010), [en ligne] http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_04_29-Verzeichnis-Kulturgut-Archive.pdf (page consultée le 30 octobre 2013).

⁷⁷⁷ « Um den Abwanderungsschutz zu erreichen, sind Kunstwerke und andere Kulturgüter, einschließlich Sammlungen, in das Verzeichnis national wertvollen Kulturgutes einzutragen, wenn sie

- a) wichtige Objekte von Künstlerinnen und Künstlern mit internationalem Rang sind oder
- b) für die deutsche Kunst und Geschichte (einschließlich der Naturgeschichte) oder
- c) für die Landesgeschichte oder für die Geschichte historischer Regionen von herausragender Bedeutung sind. » (p. 2).

- pour l'histoire du Land ou pour l'histoire des "Régions (d'importance) historiques".

La doctrine⁷⁷⁸ souligne une exception à l'obligation d'inscription afin de protéger le patrimoine culturel allemand du départ de biens culturels. Il s'agit des biens culturels archéologiques inconnus. Lorsque ceux-ci d'une part remplissent les conditions d'un bien culturel de valeur nationale et, d'autre part, sont issus de fouilles clandestines, ils appartiennent à la catégorie équivalente à celle de trésor national sans avoir besoin d'être inscrit dans l'inventaire des biens culturels de valeur nationale. Toutefois, ils devront y être inscrits dans l'année qui suit l'information de l'État à leur sujet.

Selon l'article § 2, al. 2 KultgSchG, un comité d'experts doit être consulté par les autorités suprêmes du *Länder* préalablement à leur décision d'inscription du bien culturel. Il s'agit d'une sorte d'avis simple, donc non contraignant pour le Land, qui apporte néanmoins des connaissances spécifiques à prendre en considération.

L'article ajoute des précisions sur la composition du comité : il s'agit de 5 experts dont un est proposé par le BKM. Ils doivent être choisis et sélectionnés parmi les administrations publiques, les facultés universitaires, les collectionneurs privés ainsi que les professionnels du marché de l'art et des livres rares.

Il convient de remarquer qu'une application simultanée de la KultgSchG et d'une DSchG d'un Land – celui où se trouve le bien culturel concerné – peut se produire dans la mesure où ces dernières (DSchG) peuvent également protéger des monuments culturels meubles.

Le qualificatif de « valeur nationale » peut laisser penser que le bien culturel en question devrait être d'origine nationale. Ce n'est cependant pas le cas.

La jurisprudence s'est prononcée sur le lien national.⁷⁷⁹ Allant au-delà de ce qui constituerait un témoignage essentiel de la culture allemande, il a été jugé que la KultgSchG envisage des objets mobiliers qui « ne se rattache pas automatiquement et uniquement à l'origine nationale (...) ou encore à leurs rang et ordre particuliers dans l'histoire culturelle ». Ceci implique qu'il faut considérer le lieu de situation de l'objet, soit le territoire allemand. Une protection par inscription dans l'inventaire des biens culturels de valeur nationale peut donc s'effectuer du moment où le bien se situe dans le domaine d'application de la loi, sans tenir compte de ses origines – allemande ou non – et de la durée de sa présence sur le territoire.

La jurisprudence a aussi souligné qu'une œuvre qui n'aurait qu'une influence régionale n'exclut pas qu'elle soit aussi considérée de valeur nationale étant donné que l'histoire des régions fait partie de l'histoire générale et de l'histoire culturelle⁷⁸⁰.

Il existe des mécanismes fiscaux qui permettent tant les déductions fiscales que les exemptions d'impôts sur les successions lorsqu'un bien est inscrit à l'inventaire des biens culturels de valeur nationale⁷⁸¹.

⁷⁷⁸ Arguments du projet de la *KultGüRückG Bundestagsdrucksache* 16 / 1371, p. 17, 18, cités par CECOJI, *op. cit.*, p. 954.

⁷⁷⁹ Tribunal administratif supérieur de Mannheim, décision du 14 mars 1986 – 5 S 1804 / 85 – « Relieftäfelchen und Glasmalerei » (NJW 1987, 1440 (1441)), cité par CECOJI, *op. cit.*, p. 955.

⁷⁸⁰ CECOJI, *op. cit.*, p. 956.

⁷⁸¹ Respectivement : art. § 10 g al. 1 n° 2 *Einkommensteuergesetz* et art. § 13 al. 1 n° 2b bb) *Erbschaftssteuergesetz*.

c) Droit anglais

Le droit anglais donne au bien culturel (*cultural goods*) une définition identique au Règlement européen.⁷⁸² La notion de *cultural objects*⁷⁸³, plus particulièrement, doit être entendue comme tout objet d'intérêt culturel manufacturé (fabriqués manuellement ou industriellement) ou produit plus de 50 ans avant la date d'exportation, à l'exclusion de certaines catégories :

- a) les timbres et autres articles d'intérêt philatélique ;
- b) les certificats de naissance, mariage et décès ou autres documents personnels de l'exportateur ou de son époux(se) ;
- c) les lettres ou autres documents écrits par ou à l'exportateur ou son époux(se) ;
- d) les biens exportés par, ou étant la propriété personnelle du créateur ou producteur, ou son époux(se) ou veuf(ve).

Le droit anglais n'a pas réellement consacré la notion de *trésor national* (*national treasure*) : celle-ci est rarement utilisée et elle ne s'est jamais dissociée de la notion de bien culturel. La doctrine inclut dans cette catégorie « les œuvres et objets des collections publiques, y compris ceux de la Couronne ainsi que les *biens culturels ayant fait l'objet d'un refus de certificat d'exportation*⁷⁸⁴ et qui ont été par la suite achetés par une personne privée (ceux ayant été achetés par les musées se trouvant dans les collections publiques) »⁷⁸⁵.

Il convient de distinguer l'obtention de l'autorisation d'exportation communautaire prévue par le Règlement (CE) n° 116/2009 en cas d'exportation en dehors du territoire douanier de l'Union européenne.

Une législation prévoit les conditions d'octroi de licence d'exportation des biens culturels, le *The Export of Objects of Cultural Interest (Control) Order 2003* ; elle s'inspire du règlement communautaire « exportations » (actuellement Règlement (CE) n° 116/2009) au sens où il y a identité de définition du bien culturel (catégories de biens et critères d'âge et de valeur).

⁷⁸² Art. 1, al. 2 *The Export of Objects of Cultural Interest (Control) Order 2003* : « “cultural goods” shall have the same meaning as that given in the Regulation (...) “the Regulation” means Council Regulation (EEC) No 3911/92 of 9 December 1992 on the export of cultural goods (3) [(3) OJ No. L 395, 31.12.92, p.1, as amended by Council Regulation (EC) No 2469/96 (OJ No. L 335, 16.12.96, p.9), Council Regulation (EC) No 1103/97 (OJ L 162, 17.06.97, p.1) and Council Regulation (EC) No 974/2001 (OJ No L 137, 19.05.01, p.10)]. »

⁷⁸³ Art. 1, al. 2 *The Export of Objects of Cultural Interest (Control) Order 2003* : « “objects” mean objects of cultural interest of a description specified in and not excluded from the Schedule to this Order »

Schedule 1 : Objects of cultural interest : « 1. Any objects of cultural interest manufactured or produced more than 50 years before the date of exportation except :

(a) postage stamps and other articles of philatelic interest ;
(b) birth, marriage or death certificates or other documents relating to the personal affairs of the exporter or the spouse of the exporter;
(c) letters or other writings written by or to the exporter or the spouse of the exporter; and
(d) goods exported by, and being the personal property of, the manufacturer or producer thereof, or the spouse, widow or widower of that person. »

⁷⁸⁴ Un inventaire national est en voie de constitution depuis qu'il existe un contrôle à l'exportation des biens culturels. L'acceptation de la Convention UNESCO de 1970 a été rendue possible (1^{er} août 2002, dépôt de l'instrument auprès de l'UNESCO) dans la mesure où elle prescrit « d'établir et tenir à jour, sur la base d'un inventaire national de protection, la liste des biens culturels importants, publics et privés, dont l'exportation constituerait un appauvrissement sensible du patrimoine culturel national » (art. 5 b) de la Convention UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels) .

⁷⁸⁵ CECOJI, *op. cit.*, p. 956.

1) Identification et critères

Certaines procédures d'identification⁷⁸⁶ des biens culturels, appartenant à des personnes privées, avant leur exportation se sont mises en place.

Un programme intitulé *Designation Scheme* est mené par le *Arts Council England*⁷⁸⁷ depuis 1997. Ce programme combine l'identification de collections d'importance nationale ou internationale détenues par des institutions privées et l'attribution de subventions gouvernementales. Sont visées les collections prééminentes d'importance nationale et internationale que contiennent des musées, bibliothèques et archives non-nationales, et ce, sur base de leur qualité et de leur importance.⁷⁸⁸ Une des conditions à la désignation est que le musée détenteur de la collection la protège ; dans le cas contraire, le « label » peut lui être retiré ainsi que le financement qui l'accompagne.⁷⁸⁹

Les collections ainsi identifiées bénéficient de conditions préférentielles eu égard aux conditions requises afin d'obtenir une licence d'exportation individuelle ouverte (*Open Individual Export Licence*), les dispensant des conditions à remplir afin d'obtenir une licence d'exportation pour des prêts à l'intérieur de l'Union européenne.

Le plus souvent toutefois, c'est au moment de l'exportation des objets et biens culturels et grâce à certains critères – appelés *Waverley criteria*⁷⁹⁰ – que se fait cette identification. Ces critères non cumulatifs, au nombre de trois, servent à évaluer l'importance d'œuvres d'art et d'objets d'intérêt culturel.

Les autorités saisies d'une demande d'exportation doivent se poser 3 questions, afin de déterminer l'importance nationale du bien culturel :

- Est-il associé de si près à l'histoire de la Grande-Bretagne et à sa vie nationale que son absence serait considérée comme un malheur ?
- Est-il d'une importance esthétique exceptionnelle ?
- Est-il d'une signification exceptionnelle pour l'étude de certaines formes spéciales d'art, de savoir ou d'histoire ?⁷⁹¹

En d'autres termes, il s'agit de déterminer l'association du bien à l'histoire ou à la civilisation de la Grande-Bretagne, son éventuelle importance artistique exceptionnelle ou sa signification majeure pour l'art, le savoir ou l'histoire.⁷⁹²

⁷⁸⁶ Il convient de souligner que la mesure équivalente au classement ne s'applique qu'aux immeubles et parfois à leur contenu.

⁷⁸⁷ Il s'agit de l'agence nationale de développement des arts en Angleterre, financée par le *Department of Culture, Media and Sport* (DCMS, Ministère de la Culture, des Médias et des Sports).

⁷⁸⁸ ARTS COUNCIL ENGLAND, *Designation Scheme, About the scheme*, [en ligne], <http://www.artscouncil.org.uk/what-we-do/raising-standards/designation-scheme/#sthash.uUiF1NSP.dpuf> (page consultée le 5 novembre 2013).

⁷⁸⁹ CECOJI, *op. cit.*, p. 957.

⁷⁹⁰ Nommés ainsi d'après John ANDERSON, premier vicomte Waverley (1882–1958), administrateur de la fonction publique et politicien, ancien membre du *War cabinet* du Premier ministre Winston Churchill, qui présida le comité qui fit un rapport au gouvernement en septembre 1952 sur la question de l'introduction d'une certaine forme de contrôle de l'exportation des œuvres d'art et d'éléments patrimoniaux ; le comité d'experts qui travaille pour le Département de la Culture, des Médias et des Sports est connu sous le nom de *Waverley committee*.

⁷⁹¹ « The Waverley Criteria :

- is it so closely connected with our history and national life that its departure would be a misfortune ?
- is it of outstanding aesthetic importance ?
- is it of outstanding significance for the study of some particular branch of art, learning or history ? », [en ligne], http://old.culture.gov.uk/what_we_do/cultural_property/4140.aspx (page consultée le 31 octobre 2013).

⁷⁹² Marie CORNU, « Fasc. 2400 : Culture et Europe », *op. cit.*, point 57.

Les objets culturels, tels que définis ci-dessus (*cultural objects*, art. 2 *The Export of Objects of Cultural Interest (Control) Order 2003*), ne peuvent pas être exportés sans licence écrite d'exportation. Cette licence peut être (art. 3) :

- générale ou spécifique ;
- illimitée ou limitée (expirant à une date précise si non renouvelée) ;
- soumise à des conditions ou non.

2) Licences ouvertes

Le gouvernement britannique a rendu possible la délivrance, pour les exportateurs potentiels, de licences ouvertes, soit générales, soit spécifiques. Elles permettent de faciliter l'exportation de certains biens en dispensant dans une certaine mesure de demander une licence pour chacun d'eux. Ces licences sont organisées par l'*Arts Council England*.

Lorsqu'elles sont générales (*Open General Export Licence*, OGEL), ces licences ouvertes permettent d'exporter, à titre définitif, des biens dont la valeur est inférieure à certains seuils financiers.

Lorsqu'elles sont spécifiques (*Open Individual Export Licence*, OIEL), ces licences ouvertes permettent d'exporter, à titre temporaire ou définitif, des biens déterminés. Elles sont délivrées aux particuliers, entreprises ou institutions qui en ont fait la demande.

Afin de pouvoir délivrer de telles licences, l'*Arts Council* devra, d'une part, obtenir l'accord d'experts (attachés aux galeries et musées nationaux) et, d'autre part, subordonner toute licence ouverte d'exportation au respect de certaines conditions.

Ce sont les dispositions nationales relatives à l'octroi de licences spécifiques qui déterminent les demandes d'autorisation qui doivent être soumises à l'avis des experts. Cet avis n'est pas nécessaire si le demandeur démontre, preuve à l'appui, que le bien culturel en question se trouvait sur le territoire britannique depuis moins de 50 ans, au moment où la demande d'autorisation est introduite.

3) Système de contrôle

Les objets d'intérêt culturel sont donc soumis à autorisation pour quitter le territoire douanier national. C'est ici qu'intervient le Comité de surveillance des exportations d'œuvres d'art et d'objets d'intérêt culturel (*The Reviewing Committee on the Export of Works of Art and Objects of Cultural Interest*).

Les missions de cet organe indépendant, non officiel, sont :

- de donner des conseils sur les principes qui devraient s'appliquer au contrôle de l'exportation des objets d'intérêt culturel conformément à l'*Export Control Act* de 2002 et plus généralement quant au fonctionnement du système de contrôle des exportations ;
- de conseiller le ministre (*Secretary of State*) pour tous les cas où le refus d'une licence d'exportation pour un objet d'intérêt culturel est proposé pour des raisons d'intérêt national ;
- de donner des conseils au cas où une subvention spéciale (de l'*Exchequer*) est nécessaire pour l'achat d'un objet qui sans quoi serait exporté.

Le *Reviewing Committee* est composé de 8 membres permanents qui ont une expertise dans un ou plusieurs domaines (peinture, arts décoratifs, manuscrits, archéologie, etc.) afin de pouvoir se forger un point de vue objectif sur l'application à l'objet en question des critères *Waverley*. Le comité procure également des conseils stratégiques au ministre (*policy advice*) quant à la politique du *Department for Culture, Media and Sport*.

4) Refus et conséquences

Dans le cadre de la procédure de délivrance d'une licence d'exportation, l'octroi de l'autorisation peut être refusé si le bien concerné possède une ou plusieurs des caractéristiques spécifiques aux biens présentant un intérêt sur le plan national. L'objet peut être examiné.

La demande d'autorisation est transmise au comité de surveillance. Ce dernier examine alors le bien au regard des mêmes critères.

Soit le bien ne répond pas à ces critères et le comité proposera d'autoriser son exportation.

Soit, en revanche, le bien présente un intérêt et le comité recommandera au ministre de surseoir à la demande d'autorisation pour une certaine durée, librement fixée par le comité (souvent entre 2 et 6 mois). Il en résulte que l'exportation de l'objet est retardée.

Cette période permet qu'une offre d'achat égale ou supérieure au prix du marché (également recommandé par le comité) soit émise par des institutions ou des personnes privées. La capacité financière des institutions ou personnes sollicitées, publiques ou privées, joue un rôle extrêmement important qui détermine la conservation du bien : seule l'acquisition de l'objet peut en effet garantir sa conservation sur le territoire national. La politique de protection suit considérablement la question économique.⁷⁹³

Plusieurs possibilités existent alors :

- soit aucune offre d'achat n'est faite pendant cette période, l'objet ne peut pas être immobilisé plus longtemps et son exportation devra être autorisée ;
- soit une offre d'achat est présentée : le propriétaire est alors entièrement libre d'accepter ou de refuser une offre :
 - o le propriétaire l'accepte : la demande de licence d'exportation devient caduque.
 - o le propriétaire rejette (car il n'est en aucun cas obligé de vendre) :
 - une offre (à un prix raisonnable sur le marché) faite par un acteur du secteur public : l'autorisation d'exportation est, en général, refusée.
 - une offre faite par un acteur privé, les ministres refusent normalement l'autorisation d'exportation uniquement si le soumissionnaire privé était convenu, avec un organisme public :
 - d'assurer un accès raisonnable au public,
 - de garantir des conditions de conservation satisfaisantes et
 - de ne pas vendre le bien avant une certaine date.

Certains droits ont puisé leur inspiration au sein du système britannique, tenu pour souple⁷⁹⁴, comme le droit communautaire ou le droit français (procédure d'offre d'achat lors d'un refus de certificat, certificat accordé pour des biens culturels licitement importés dans le territoire douanier depuis moins de 50 ans (L111-4 C. pat.), etc.).

⁷⁹³ Marie CORNU, « Fasc. 2400 : Culture et Europe », *op. cit.*, point 58.

⁷⁹⁴ *Ibid.*

5) Trafic illicite

Il existe au Royaume-Uni une loi destinée à sanctionner pénalement le trafic des œuvres illicitement exportées ainsi que les fouilles illicites, tant à l'étranger que sur le territoire national (*Dealing in Cultural Objects (Offences) Act 2003*). La notion de bien culturel est laissée volontairement floue par cette loi, au sens où sont visés « tous les objets d'intérêt historique, architectural ou archéologique sans limite d'âge ou de valeur ». ⁷⁹⁵

d) Droit belge

En Belgique, les *communautés* – communauté française, communauté flamande et communauté germanophone – se voient confier des matières culturelles par l'article 127, § 1^{er} de la Constitution belge coordonnée du 17 février 1994. ⁷⁹⁶ Parmi les matières culturelles arrêtées par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ⁷⁹⁷ figurent le patrimoine culturel (sauf les monuments et sites).

Si plusieurs lois virent le jour, leurs dispositions n'entrèrent jamais en vigueur, faute d'arrêté d'exécution (loi de 1931, volet mobilier ; loi de 1960 concernant le patrimoine culturel de la nation).

Il faut également prendre en compte l'arrêté royal du 16 août 1824 sur la protection des biens culturels des fabriques d'église qui interdit l'aliénation des objets d'art des églises sans permission de l'administration publique.

En Région de Bruxelles-Capitale aucune protection n'existe, à l'exception des institutions qui se rattachent à une seule communauté. La Communauté germanophone n'a pas encore légiféré en matière de protection du patrimoine culturel mobilier alors que cette communauté possède par ailleurs la compétence transférée de la Région wallonne sur les monuments, sites et fouilles depuis 1994 (*Denkmalschutzdekret*, décret du 23 juin 2008 relatif à la protection des monuments, du petit patrimoine, des ensembles et sites, ainsi qu'aux fouilles).

1) Droit de la Communauté française de Belgique

Le texte de portée générale qui s'applique en Communauté française est le Décret relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française du 11 juillet 2002 ⁷⁹⁸.

Il définit quatre catégories de biens : 1° les biens culturels mobiliers, 2° au sein de ces derniers, un contingent de biens classés, 3° les trésors, dont la notion est présentée sans être réellement définie, 4° les biens industriels, scientifiques ou commerciaux et les archives publiques.

Quant à la notion de trésor, il peut être déduit du décret qu'il est question d'un bien culturel classé bénéficiant d'une protection renforcée dont l'effet principal est de ne pas

⁷⁹⁵ Art. 2 (1) *Dealing in Cultural Objects (Offences) Act 2003* : « "Cultural object" means an object of historical, architectural or archaeological interest. »

⁷⁹⁶ « Les Parlements de la Communauté française et de la Communauté flamande, chacun pour ce qui le concerne, règlent par décret : 1° les matières culturelles (...) Une loi adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa, arrête les matières culturelles visées au 1° »

⁷⁹⁷ Art. 4 : « Les matières culturelles visées à l'article [127, § 1^{er}, 1°] de la Constitution sont : (...) 4° « Le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques culturelles (à l'exception des monuments et des sites) ».

⁷⁹⁸ *Moniteur belge*, 24 septembre 2002, p. 43082.

pouvoir faire l'objet d'une exportation définitive. Il s'agit d'une sous-catégorie des biens culturels mobiliers, contenant les biens les plus remarquables et les plus précieux d'entre eux.

Diverses conditions déterminent la classification dans la catégorie des « trésors » :

- le classement est accessible aux biens culturels présentant un intérêt remarquable pour la Communauté française en raison de leur valeur historique, archéologique, ethnologique ou scientifique ;
- le bien culturel mobilier doit répondre à la procédure et aux critères de classement, il doit donc en tout état de cause s'agir d'un bien classé ;
- le bien culturel mobilier doit être un bien repris dans les catégories de l'annexe du décret et répondre aux seuils financiers indiqués.

La protection fluctuera donc selon que le bien est classé ou non. Deux corollaires découlent du classement du bien.

Le premier est un contrôle de l'exportation : il s'agit d'un contrôle préalable et aucun mécanisme d'indemnisation n'est prévu. Le deuxième est un droit de préemption au profit de la Communauté française, en cas de vente d'un bien classé.

S'ajoutent à la catégorie des trésors, les biens faisant partie des inventaires des institutions ecclésiastiques et les objets faisant partie des collections des pouvoirs publics qui sont établis dans la région de langue française ainsi que ceux qui sont établis dans la région de Bruxelles-capitale et qui, en raison de leur activité, doivent être considérés comme appartenant exclusivement à la Communauté française.

Pour les trésors, l'expédition définitive au sein de la Communauté européenne ou l'exportation définitive hors de la Communauté européenne est toujours exclue d'office car cela viderait de sa substance la protection particulière (une expédition définitive s'apparenterait en effet à un déclassement).

À l'heure où ces lignes sont écrites, aucun arrêté d'exécution n'est à signaler en Communauté française mais un certain nombre de biens culturels mobiliers ont été classés en tant que trésor en application du décret.

2) Droit de la Communauté flamande

Le décret du 15 janvier 2003⁷⁹⁹ sur la protection du patrimoine mobilier culturel présentant un *intérêt exceptionnel* règle la matière, ainsi que l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 décembre 2003 en portant exécution⁸⁰⁰.

Le décret s'attache à protéger les biens mobiliers ou les collections présentant un *intérêt exceptionnel* pour la Communauté flamande en raison de leur valeur archéologique, historique, historico-culturelle, artistique ou scientifique, si ces biens figurent dans la liste du patrimoine mobilier. Les objets figurant sur la liste du gouvernement flamand sont considérés comme des trésors nationaux au sens du droit européen. Pour cerner la notion stricte d'intérêt exceptionnel, il existe deux critères : d'une part, le bien visé doit avoir un intérêt archéologique, historico-culturel, artistique pour la Communauté, d'autre part, ce bien doit être à la fois rare et indispensable.

De la protection offerte par le décret, découlent deux conséquences.

⁷⁹⁹ *Moniteur belge* du 14 mars 2003, p. 12329.

⁸⁰⁰ *Moniteur belge* du 6 février 2004, p. 07186.

Premièrement, toute exportation temporaire ou définitive hors Communauté flamande est interdite, sauf accord du gouvernement flamand. Malgré cette interdiction, le droit de disposer librement de ses biens est sauvegardé par un système d'offre d'achat obligatoire. Une offre pour l'acquisition de l'œuvre sera donc effectuée en cas de refus d'autorisation. Un prix raisonnable pour le dit bien protégé est assuré pour le propriétaire. La fixation du prix est en effet effectuée en prenant pour base la valeur vénale internationale, au moment où le gouvernement de la Communauté flamande a reçu la demande de transport du bien en dehors de celle-ci. Un fonds est créé pour permettre l'acquisition d'objets protégés, mais ce sera la Communauté qui deviendra propriétaire des biens culturels dont le fonds fait l'acquisition.

Deuxièmement, une obligation pèse sur le propriétaire ou le possesseur de conserver « physiquement » l'œuvre en bon état ; le décret adopte toutefois une philosophie de coopération, notamment en incitant à la restauration au moyen de subventions.

e) Droit des pays baltes

1) *Estonie*

Plusieurs textes s'appliquent en matière de circulation des biens culturels et de protection du patrimoine mobilier. Les principaux sont : la loi du 20 décembre 2007 sur le déplacement intra-communautaire, l'exportation et l'importation d'objets culturels, la loi du 27 février 2002 sur la conservation du patrimoine et la loi du 11 juin 2003 sur la restitution d'objets culturels déplacé illicitement du territoire d'un État membre de l'Union européenne.

Il convient de rappeler que la loi sur la conservation du patrimoine permet de protéger les monuments meubles (cf. *supra* "monument").

Par ailleurs, la définition d'*objet culturel* est donnée par la loi sur le déplacement intra-communautaire, l'exportation et l'importation d'objets culturels, à son article § 2.

Le premier groupe est constitué des choses qui auraient été déclarées comme "monument culturel" sur base de la loi sur la conservation du patrimoine.

Le second groupe est constitué de toute une série de choses⁸⁰¹ qui ont une valeur historique, archéologique, ethnographique, artistique, scientifique ou autrement culturelle. Il est intéressant de remarquer dans cette énumération de certains types de bien que la date de l'année 1945, début de la période soviétique, est prise comme point de repère pour ne considérer que les biens produits avant celle-ci dans des domaines aussi variés que la bijouterie, les récompenses sportives, les objets culturels liés à l'aire culturelle estonienne, la philatélie, les œuvres des arts appliqués et visuels d'artistes estoniens, les armes, les objets ethnographiques estoniens y compris les costumes nationaux, etc. L'élément commun à la plupart des types de biens énumérés est le lien de rattachement à la culture estonienne, à la nationalité ou à l'aire culturelle estonienne.

En premier lieu, la loi de décembre 2007 prévoit que celui qui veut exporter un objet culturel qui rentre dans les critères de la même loi (art. § 2) et qui rentre dans les critères du Règlement européen « exportations » doit demander une licence sur la base de ce dernier.

Une personne peut déplacer ou exporter un objet culturel en dehors du territoire douanier estonien sur base d'une licence délivrée par le Conseil national du patrimoine (une licence d'exportation). Cette licence doit être envoyée aux autorités douanières en cas d'exportation de l'objet culturel. Un agent des douanes peut, sur base d'une évaluation des risques, demander une licence d'exportation même pour un déplacement intra-communautaire de biens (art. § 4).

Un monument ou une chose placée sous protection temporaire ne peut être transportée hors d'Estonie que de manière temporaire.

⁸⁰¹ « 1) buildings or parts of buildings and architectural details and accessories located in Estonia which are older than 75 years ;
2) archaeological findings, coin treasures and parts of coin treasures originating from the time before 1721 ;
3) works of sacramental art or sacred objects related to Estonian cultural space made before 1945 and sacred printed matter which are older than 100 years ;
4) jewellery and unique objects containing precious metal made in Estonia before 1945, except objects from the nature of which it may be deduced that these are intended for personal or family use ;
5) awards (trophies, medals, diplomas) of sports competitions won by Estonian sportsmen before 1945 and awards (trophies, medals, diplomas) of international title competitions, Olympic Games, World and European Championships won by Estonian sportsmen ;
6) Estonian ethnographic objects, including national costumes and the accompanying jewellery originating from the time before 1945 ;
7) works of applied art of Estonian artists which are unique or of limited edition made before 1945 ;
8) works of visual art of Estonian artists made before 1945 ;
9) collections of Estonian philately or photography (including negatives) or parts thereof, single stamps of edition below 200,000 which are older than 60 years ;
10) printed matter published in Estonia and related to Estonian cultural space which have been published before 1850, manuscripts, correspondences, diaries and other single-copy material related to Estonian cultural space and significant from the point of view of cultural history irrespective of their age ;
11) films, sound recordings or other technically recorded material on original carrier media which are older than 50 years and related to Estonian cultural history ;
12) musical instruments made in Estonia before the year 1950 ;
13) furniture manufactured in Estonia before 1945 and unique furniture custom-made in Estonia which is older than 50 years ;
14) cut-and-thrust weapons and firearms and their essential components manufactured before 1945 ;
15) motor vehicles and bodies of cars, military equipment which are older than 50 years, except the ones imported to Estonia after 20 August 1991 ;
16) water crafts built in Estonia and their parts, freight and other content originating from the time before 1945, water crafts found from the territories under the jurisdiction of the Republic of Estonia and their parts, freight and other content originating from the time before 1945. »

La licence d'exportation est une licence unique, sauf les cas prévus par la loi où le Conseil national du patrimoine peut accorder une licence d'exportation temporaire pour un maximum de 5 ans (art. § 11).

Une licence n'est pas requise en cas d'importation d'un objet culturel. Une personne qui déplace un objet culturel n'est pas tenue de posséder une licence en cas de re-déplacement intra-communautaire de l'objet culturel à condition que cette personne puisse certifier à tout agent de douane qu'elle a temporairement importé l'objet culturel en Estonie à partir d'un État étranger.

Le Conseil du patrimoine entreprend une évaluation par des experts sur la chose pour laquelle une licence est demandée (art. § 7). L'objectif de l'évaluation est de déterminer si cette chose est un objet culturel tel que défini par la loi. Les objets appartenant à une collection muséale, à un monument ou les choses placées sous protection temporaire n'y sont pas soumis. L'évaluation est suivie d'un rapport d'expert écrit. Des experts peuvent être engagés par le Conseil national du patrimoine ; ce dernier peut aussi former des comités d'experts à cet effet comprenant des spécialistes de différents domaines.

Sur base du rapport d'expert et dans les 15 jours ouvrables de la réception des documents de la demande, le conseil doit prendre une décision (écrite) qui accorde ou refuse la licence d'exportation. La durée de décision peut être prolongée à condition que le conseil justifie cette prolongation « avec de bonnes raisons » (sic !) et en informant le demandeur (art. § 8).

Le conseil peut refuser d'accorder une licence en se fondant sur les considérations suivantes :

- l'objet culturel est rare ou il existe une possibilité réelle qu'il le devienne ;
- l'objet culturel fait partie d'un ensemble, d'une collection ou d'un monument et la séparation d'une partie de l'ensemble endommagerait ce dernier ;
- l'objet culturel est relié à un processus, un événement ou une personne importante de l'histoire estonienne ;
- il existe une autre raison particulière ;
- les frais de constitution et d'examen du dossier n'ont pas été payés.

Nonobstant ces règles de refus de licence, le conseil doit en accorder une :

- si quelqu'un souhaite déplacer temporairement l'objet hors d'Estonie à des fins de conservation, restauration, réparation, étude ou exposition, pour une période inférieure à un an ;
- si l'objet culturel appartient aux effets personnels d'une personne résidant de manière permanente dans un État étranger ;
- une personne vivant à l'étranger a reçu l'objet culturel afin de le transporter à l'intérieur de l'Union européenne suite à un héritage ou à une sortie d'indivision (partage de biens communs).

Un droit de recours est prévu par la loi (art. § 10). La loi ne prévoit pas d'offre d'achat en cas de refus.

2) Lettonie

La loi sur la protection des monuments culturels du 12 février 1992 est le principal texte qui s'applique en matière de circulation des biens culturels. Les monuments culturels peuvent en effet être des meubles (cf. *supra* "monument").

L'exportation d'articles d'art et d'antiquités à partir de la Lituanie et leur importation sont prévues par une réglementation émanant du ministère (n° 8, 7 janvier 2003). Les objets culturels sont tout œuvres d'art et antiquités.

C'est l'Inspection d'État pour la protection du patrimoine qui doit prendre les décisions concernant l'exportation des objets culturels et délivrer une autorisation (permis) qui suit une forme précise. Le permis est requis pour les objets culturels qui rentrent dans les catégories prévues à l'annexe 1 de la réglementation ministérielle.⁸⁰²

Dans les 15 jours de l'examen de l'objet culturel qui fait l'objet d'une demande d'exportation, l'Inspection doit prendre une décision qui permet ou non l'exportation. Dans le dernier cas, elle doit indiquer les raisons de ce refus par écrit au demandeur. Il existe un droit de recours auprès du ministère contre la décision. L'évaluation de l'objet culturel peut se faire à l'aide d'experts.

Si l'exportation d'un objet culturel est nécessaire afin de l'exposer dans un État étranger ou pour d'autres raisons (par exemple, restauration, examen par un expert, etc.), l'Inspection d'État fixe alors l'exportation temporaire de l'objet culturel. Elle inclut sa réimportation en Lettonie dans les délais prévus.

Si un objet culturel ne rentre pas dans les catégories prévues à l'annexe 1, l'Inspection peut délivrer un certificat afin de faciliter l'exportation de ce type d'objet culturel.

Il ne semble pas y avoir non plus d'offre d'achat prévue en cas de refus d'autorisation d'exportation du territoire douanier national.

3) Lituanie

Les deux principaux textes en matière de circulation des biens culturels et de protection du patrimoine mobilier sont d'une part la loi du 23 janvier 1996 sur la protection des biens culturels mobiliers (n° X-1682) et, d'autre part, la résolution du 1^{er} octobre 2001 sur l'approbation de la procédure d'exportation des biens culturels mobiliers et antiquités de la République de Lituanie (n° 1186). Il existe également plusieurs résolutions du Gouvernement lituanien :

- portant approbation du règlement pour l'exportation des biens culturels mobiliers et des antiquités de la République de Lituanie ainsi que la liste des biens culturels mobiliers et antiquités de la République de Lituanie (n° 1424 du 9 novembre 2004) ;
- portant approbation de la réglementation du commerce des antiquités (n° 1480 du 27 novembre 2003) ;
- portant approbation de la réglementation des arrangements de vente aux enchères de biens culturels mobiliers, antiquités et œuvres d'art contemporain (n° 393 du 27 mars 1996) ;
- portant approbation de la procédure de délivrance de certificats (licences) pour le commerce d'antiquités (n° 1572 du 9 décembre 2003).

La loi de 1996 comprend comme bien culturel mobilier (art. 3) :

- les découvertes archéologiques ;
- les éléments matériels de la culture ethnique [éléments ethnologiques] ;
- les articles mobiliers reliés aux événements historiques les plus importants, à l'histoire de la société, à la culture, à la guerre, aux sports et aux religions ainsi qu'à la vie d'éminentes personnalités ;
- les armes à feu et les autres types d'armes ;
- les œuvres des Beaux-arts et de l'art appliqué ;

⁸⁰² Cette annexe semble être identique à l'annexe prévue par le Règlement européen « exportations » (CE) n° 116/2009.

- les instruments de musique ;
- les manuscrits et incunables, les cartes et partitions, livres et autres publications ;
- les objets meubles possédant une valeur numismatique, sphragistique, héraldique ou philatélique, pour la phaléristique, les ordres et les médailles ;
- les objets mobiliers retraçant l'histoire de la science, de l'ingénierie et de la technologie ;
- collections, sélections, ensembles ou autres objets, dans leur ensemble, indépendamment de la valeur ou du type des parties individuelles ; collections présentant un intérêt paléontologique, ethnographique ou numismatique ;
- des parties d'objets artistiques, historiques ou religieux ;
- photographies, films et leurs négatifs ;
- les documents créés sur n'importe quelle base ;
- les antiquités.

Les antiquités sont comprises comme toutes les créations matérielles mobilières et autres objets meubles ou parties de ceux-ci qui résultent de l'activité d'un individu et âgées de 50 ans au moins, indépendamment de leur valeur culturelle (art. 2.1).

Le patrimoine culturel mobilier doit être entendu comme les créations matérielles et les autres objets qui sont meubles selon leur désignation et nature, qui possède une valeur culturelle et qui sont énumérés dans les inventaires de l'État du patrimoine culturel mobilier (art. 2.2).

L'objet culturel est quant à lui défini comme une antiquité, un bien du patrimoine culturel mobilier ou un autre élément mobilier qui possède une valeur culturelle (soit un trait caractéristique d'un élément meuble ou d'une partie de celui-ci, qui possède une valeur d'un point de vue ethnique [ethnologique], archéologique, historique, artistique, scientifique, technique, religieux, esthétique, mémoriel (commémoratif) ou autre (art. 2.7 et 2.8).

Un monument culturel est un élément du patrimoine culturel mobilier inclus dans le Registre du patrimoine culturel mobilier, qui possède une valeur culturelle particulière et qui a été déclaré en tant que monument culturel conformément à la procédure fixée par la loi.

Les biens culturels et les antiquités qui sont répertoriés sur une liste approuvée par le Gouvernement lituanien ne peuvent être exportés que moyennant une licence. Les licences sont accordées par le Département de la protection du patrimoine culturel.

Un Comité pour l'exportation du patrimoine culturel est formé pour apprécier/évaluer ces biens culturels (à l'exception de ceux présents sur les inventaires du patrimoine culturel mobilier des musées et bibliothèques) et antiquités et pour établir la valeur culturelle des antiquités. Il propose également des conclusions concernant la délivrance des licences.

La décision au sujet d'une licence d'exportation doit être adoptée dans les 15 jours de l'établissement de la demande écrite, avec possibilité de prolonger cette période de 30 jours au maximum.

Si le comité décide qu'un bien meuble qui doit être exporté est une antiquité dont l'absence du territoire lituanien appauvrira le patrimoine de ce pays, la licence d'exportation définitive sera refusée.

Si le propriétaire est d'accord, il est proposé que l'antiquité soit inscrite dans le Registre du patrimoine culturel mobilier ou qu'elle soit achetée par l'État dans l'année.

S'il est décidé par le comité que l'antiquité n'a pas d'importance pour le patrimoine culturel lituanien, une licence d'exportation sera délivrée dès que le propriétaire voudra exporter cette antiquité de manière définitive.

Il existe des procédures spéciales pour l'exportation de documents et d'archives.

Un élément inscrit au Registre ou sur l'inventaire d'un musée ou d'une bibliothèque ne peut pas être exporté de manière définitive, mais seulement temporaire (hors territoire douanier communautaire 3 ans maximum ; hors territoire douanier national pour une période indiquée par le demandeur mais qui ne peut excéder 12 mois).

La résolution n° 1186 contient la liste des biens culturels qui ne peuvent être exportés du territoire douanier lituanien que si le Département de la protection du patrimoine culturel donne son autorisation. Cette liste semble suivre celle de l'annexe 1 au Règlement (CE) n° 116/2009.

3. Hors Union européenne

a) Droit suisse

Si le droit suisse ne comprend pas de notion de trésor national, une catégorie similaire et particulière intitulée « biens culturels d'importance significative » y est présente au sein de la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels du 20 juin 2003 (LTBC ; RS 444.1).

Cette loi a pour but de régler « l'importation en Suisse des biens culturels, leur transit et leur exportation ainsi que le retour des biens culturels qui se trouvent en Suisse » (art. 1, al. 1 LTBC) afin que la Confédération puisse « contribuer à protéger le patrimoine culturel de l'humanité et prévenir le vol, le pillage ainsi que l'exportation et l'importation illicites des biens culturels » (art. 1, al. 2 LTBC).

Les biens culturels sont définis, par renvoi, à l'article 2 comme « les biens qui, à titre religieux ou profane, revêtent de l'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science et qui font partie de l'une des catégories prévues à l'art. 1 de la convention de l'UNESCO de 1970 » (art. 2, al. 1 LTBC)⁸⁰³.

L'article 3 LTBC dispose : « les *biens culturels* qui sont la propriété de la Confédération et revêtant une *importance significative* pour le patrimoine culturel sont inscrits dans l'inventaire fédéral ».

La doctrine rappelle que la notion d'importance est considérée comme relative et doit être envisagée en prenant en considération (message de 2002 du Conseil fédéral sur la LTBC et Office fédéral de la culture)⁸⁰⁴ :

- la communauté à laquelle appartient le bien culturel,
- le contexte,
- l'état de la question dans les débats des spécialistes des sciences citées qui contribue également à la formation du jugement,
- la valeur que pourrait lui attribuer un musée en vue de son exposition,
- le dommage pour le patrimoine culturel que constituerait sa perte,
- l'intérêt particulier pour le public que revêt l'objet,
- la rareté de l'objet et
- le fait que des publications scientifiques s'intéressent à l'objet.

La multitude de critères rend la définition très large.

⁸⁰³ Art. 1^{er} Convention de l'UNESCO de 1970 : « Aux fins de la présente Convention sont considérés comme biens culturels les biens qui, à titre religieux ou profane, sont désignés par chaque État comme étant d'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science, et qui appartiennent aux catégories ci-après (...) ».

La Convention prévoit 11 catégories (lettre a à k).

⁸⁰⁴ CECOJI, *op. cit.*, p. 266.

Les conséquences de l'inscription d'un bien culturel dans l'inventaire fédéral (art. 3, al. 2 LTBC) sont :

- l'imprescriptibilité :
 - o le bien culturel ne peut faire l'objet d'une prescription acquisitive ni être acquis de bonne foi ;
 - o l'action en revendication est imprescriptible ;
- l'"inexportabilité" : l'exportation définitive du bien culturel hors de Suisse est interdite.

Une autorisation du service spécialisé des biens culturels inscrits dans l'inventaire fédéral est obligatoire afin de pouvoir exporter hors de Suisse (art. 5 LTBC). Pour obtenir cette autorisation, il faut que le bien culturel soit exporté temporairement et que l'exportation s'effectue à des fins de recherche, de conservation, d'exposition ou pour des raisons analogues.

L'article 24, al. 1, lettre *d* de la LTBC dispose que « pour autant que l'infraction ne tombe pas sous le coup d'une disposition prévoyant une peine plus sévère, est passible de l'emprisonnement pour un an au plus ou d'une amende de 100 000 CHF au plus quiconque, intentionnellement (...) exporte illicitement des biens culturels inscrits dans l'inventaire fédéral ou fait une fausse déclaration lors de l'exportation de ces biens ». L'article ajoute que si l'auteur agit par négligence, la peine est une amende de 20 000 CHF au plus.

Il est important de noter que la LTBC vise également les infractions dans les entreprises (art. 26) et prévoit une obligation de dénoncer les infractions au service spécialisé dans le chef des autorités douanières et des autorités de poursuite pénale compétentes (art. 29).

L'article 4 de la LTBC prévoit que les cantons puissent, afin de faciliter le contrôle à la frontière et lorsqu'ils règlent l'exportation des biens culturels se trouvant sur leur territoire, relier leurs inventaires des biens culturels à la banque de données de la Confédération. La doctrine souligne cependant que les cantons peuvent plus librement choisir le régime auxquels ces biens seront soumis.

Il convient de souligner que la LTBC prévoit un devoir de diligence tant en cas d'exposition ou d'acquisition par les institutions de la Confédération⁸⁰⁵ qu'en cas de transfert⁸⁰⁶ dans le commerce d'art ou dans une vente aux enchères (art. 16, al. 1 et 2).

À cette fin, l'article 16 prévoit que « les commerçants d'art et les personnes pratiquant la vente aux enchères sont tenus :

- a. d'établir l'identité du fournisseur et du vendeur et d'exiger de ceux-ci une déclaration écrite sur leur droit de disposer du bien culturel ;

⁸⁰⁵ Art. 15 « Transfert à des institutions de la Confédération », al. 1 : « Les institutions de la Confédération ne doivent ni acquérir ni exposer des biens culturels :

- a. qui ont été volés, dont le propriétaire a été dessaisi sans sa volonté ou qui sont le produit de fouilles illicites ;
- b. qui font partie du patrimoine culturel d'un autre État et qui en ont été exportés illicitement. »

⁸⁰⁶ Art. 16, al. 1 : « Un bien culturel ne peut faire l'objet d'un transfert dans le commerce d'art ou dans une vente aux enchères que si la personne qui le cède peut présumer, au vu des circonstances, que ce bien :

- a. n'a pas été volé ni enlevé à son propriétaire sans sa volonté et ne provient pas de fouilles illicites ;
- b. n'a pas été importé illicitement. »

- b. d'informer leurs clients sur les règles d'importation et d'exportation en vigueur dans les États parties ;
- c. de tenir un registre des acquisitions de biens culturels, qui doit notamment mentionner l'origine du bien culturel, si elle est connue, le nom et l'adresse du fournisseur ou du vendeur ainsi que la description et le prix d'achat du bien culturel ;
- d. de fournir au service spécialisé tous les renseignements nécessaires concernant l'accomplissement de ce devoir de diligence. »

Si la LTBC a pris en compte l'importance particulière des biens culturels, en ne les traitant plus comme des marchandises ordinaires et protège le patrimoine culturel de l'humanité ainsi que le patrimoine suisse au sens où l'importation et l'exportation de biens culturels font l'objet de contrôles, elle n'a pas été épargnée de toute critique. Notamment :

- la LTBC prévoit de régler les restitutions de biens exportés illicitement depuis un pays tiers par des conventions bilatérales *ad hoc* (accords) avec le pays lésé (art. 7) sans assimiler les exportations contrevenant aux lois des États parties à la Convention de l'UNESCO de 1970 aux importations illicites en droit suisse⁸⁰⁷ ;
- La LTBC prévoit un délai de trente ans pour la demande en restitution des objets d'art volés, ce qui selon certains reste trop court en comparaison de ce qui est prévu par la Convention d'Unidroit de 1995 (délai de 50 à 75 ans).

La LTBC n'a pas d'effet rétroactif conformément à son article 33 ; ses dispositions s'appliquent exclusivement aux acquisitions effectuées après son entrée en vigueur et non aux collections existantes.

4. Trafic illicite des biens culturels

La principale menace pesant sur les biens culturels porte le nom de trafic illicite. Bien qu'il ne puisse pas être pleinement envisagé, dans ses tenants et aboutissants, dans le cadre de cette étude, il a paru pertinent d'expliciter la notion sur le plan communautaire d'abord et sur le plan international ensuite. Il est renvoyé vers les études spécialisées citées ainsi qu'à l'analyse de certaines conventions (cf. *supra*).

a) Droit international

1) *Circulation des biens culturels en cas de conflit armé*

Les conventions ci-dessous ont déjà été, de près ou de loin, analysées. Cependant, il est intéressant d'attirer l'attention sur les dispositions qui s'appliquent plus particulièrement à la lutte contre le trafic illicite.

Le Premier Protocole à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé prévoit que les États parties doivent « empêcher l'exportation de biens culturels d'un territoire occupé par elle lors d'un conflit armé »⁸⁰⁸.

⁸⁰⁷ L'association suisse "La Déclaration de Berne" aurait souhaité que la loi rende cette assimilation possible, comme au Canada (cf. *Une loi minimaliste*, 21 août 2002, [en ligne], <http://www.evb.ch/fr/p25001554.html> (page consultée le 31 octobre 2013)).

⁸⁰⁸ Protocole à la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (La Haye, 14 mai 1954), article I : « 1. Chacune des Hautes Parties contractantes s'engage à empêcher l'exportation de biens culturels d'un territoire occupé par elle lors d'un conflit armé, ces biens culturels étant définis à l'article premier de la Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, signée à La Haye, le 14 mai 1954. »

Si des biens culturels provenant d'un territoire occupé arrivent sur le territoire d'un État partie, l'État, sur le territoire duquel les biens sont, « s'engage à mettre sous séquestre »⁸⁰⁹ les dits biens et doit, à la fin des hostilités, les remettre « aux autorités compétentes du territoire précédemment occupé »⁸¹⁰. Une indemnisation des détenteurs de bonne foi est prévue par la convention.⁸¹¹

Le Deuxième protocole de 1999 à la Convention de La Haye de 1954 prévoit à son article 9 « Protection des biens culturels en territoire occupé » que tout État partie, lorsqu'il occupe totalement ou partiellement le territoire d'un autre État partie, « interdit et empêche, en ce qui concerne le territoire occupé :

- a. toute exportation, autre déplacement ou transfert de propriété illicites de biens culturels ;
- b. toute fouille archéologique, à moins qu'elle ne soit absolument indispensable aux fins de sauvegarde, d'enregistrement ou de conservation de biens culturels ;
- c. toute transformation, ou changement d'utilisation, de biens culturels visant à dissimuler ou à détruire des éléments de témoignage de caractère culturel, historique ou scientifique. »

Le protocole souligne qu'il est impératif que « toute fouille archéologique ou transformation ou changement d'utilisation de biens culturels d'un territoire occupé » s'effectue en étroite coopération avec les autorités nationales compétentes dudit territoire « à moins que les circonstances ne le permettent pas ».

2) Trafic illicite

De manière synthétique, la notion de trafic illicite concerne⁸¹² :

- les biens culturels volés ;
- les biens illicitement exportés c'est-à-dire les biens transférés en violation des règles nationales de protection des biens culturels ;
- les biens licitement exportés dont le retour sur le territoire de départ n'a pas été effectué à la date prévue.

Les conventions internationales ne font qu'imposer aux États contractant de coopérer dans le but de les appliquer par leurs normes internes et d'en réprimer les inobservances. La qualification d'« illicite » du trafic s'effectue donc d'abord sur le plan du droit national. Il faut remarquer que le champ d'application des conventions internationales varie en fonction de la définition qu'elles établissent des « biens culturels ».

La principale convention en la matière est celle de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert

⁸⁰⁹ Art. I « 2. Chacune des Hautes Parties contractantes s'engage à mettre sous séquestre les biens culturels importés sur son territoire et provenant directement ou indirectement d'un quelconque territoire occupé. Cette mise sous séquestre est prononcée soit d'office à l'importation, soit, à défaut, sur requête des autorités dudit territoire. »

⁸¹⁰ Art. I « 3. Chacune des Hautes Parties contractantes s'engage à remettre à la fin des hostilités, aux autorités compétentes du territoire précédemment occupé, les biens culturels qui se trouvent chez elle, si ces biens ont été exportés contrairement au principe du paragraphe premier. Ils ne pourront jamais être retenus au titre de dommages de guerre. »

⁸¹¹ Art. I « 4. La Haute Partie contractante qui avait l'obligation d'empêcher l'exportation de biens culturels du territoire occupé par elle, doit indemniser les détenteurs de bonne foi des biens culturels qui doivent être remis selon le paragraphe précédent ».

⁸¹² CECOJI, *op. cit.*, p. 946.

illicites des biens culturels (cf. *supra*). Pour rappel, elle donne une définition des biens culturels et « pose le principe de la lutte contre le trafic illicite, ainsi que celui de l'obligation de restitution, en laissant les États membres libres des modalités d'application de ces principes ». ⁸¹³

Elle entend, à son article 3, comme illicites « l'importation, l'exportation et le transfert de propriété des biens culturels, effectués contrairement aux dispositions prises par les États parties en vertu de la présente Convention ».

La Convention d'Unidroit de 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés s'applique, conformément à son article premier « aux demandes à caractère international :

- a) de restitution de biens culturels volés ;
- b) de retour de biens culturels déplacés du territoire d'un État contractant en violation de son droit réglementant l'exportation de biens culturels en vue de protéger son patrimoine culturel (ci-après dénommés « biens culturels illicitement exportés »).

Une autre convention de l'UNESCO prévoit des mesures de contrôle de l'entrée sur le territoire, du commerce et de la détention : la Convention de l'Unesco de 2001 sur la protection du patrimoine culturel subaquatique (analysée *supra* pour certaines de ses dispositions). Les États parties doivent, selon son article 14, prendre « des mesures pour empêcher l'entrée sur leur territoire, le commerce et la possession de patrimoine culturel subaquatique exporté illicitement et/ou récupéré, lorsque cette récupération viole les dispositions de la présente Convention ».

Enfin, le Deuxième protocole de 1999 à la Convention de La Haye de 1954 tient compte du trafic illicite.

Outre les mesures que tout État partie doit prendre afin de rechercher et frapper de sanctions pénales ou disciplinaires les personnes, quelle que soit leur nationalité, qui ont commis ou donné l'ordre de commettre une infraction à la convention de 1954, tout État doit adopter les mesures « législatives, administratives ou disciplinaires qui pourraient être nécessaires pour faire cesser les actes suivants dès lors qu'ils sont accomplis intentionnellement :

- a. toute utilisation de biens culturels en violation de la Convention ou du présent Protocole ;
- b. toute exportation, autre déplacement ou transfert de propriété illicites de biens culturels depuis un territoire occupé, en violation de la Convention ou du présent Protocole » (art. 21 « Mesures concernant les autres infractions »)

En ce qui concerne le Conseil de l'Europe, la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée) (La Valette, 16 janvier 1992) prévoit des dispositions concernant la prévention de la circulation illicite d'éléments du patrimoine archéologique.

Il s'agit quant à ces fouilles illicites (art. 10) d'organiser un échange d'information entre pouvoirs publics et institutions scientifiques, de signaler à l'État d'origine toute offre suspecte de provenance de fouilles illicites ou de détournements de fouilles officielles, d'empêcher les musées et les autres institutions similaires d'acquérir des éléments du patrimoine archéologique suspectés de provenir de découvertes incontrôlées, de fouilles illicites ou de détournements de fouilles officielles. Lorsque la politique d'achat de ces

⁸¹³ CECOJI, *op. cit.*, p. 947.

musées ou institutions n'est pas soumise au contrôle de l'État, la convention demande notamment aux États de mettre tout en œuvre pour empêcher l'acquisition de fouilles illicites.

Il est opportun d'insister sur l'absence de portée rétroactive de l'article 10 ainsi que sur le fait que, dans la pratique, il peut arriver que les musées acquièrent des objets provenant de fouilles illicites en vue d'empêcher leur destruction.

Il convient, par souci de complétude, de signaler l'existence d'une convention du Conseil de l'Europe qui n'est jamais entrée en vigueur : la Convention européenne sur les infractions visant des biens culturels, signée à Delphes (Grèce) en 1985. Elle avait pour objectif de protéger le patrimoine culturel contre les activités criminelles, en demandant, principalement, que les États parties s'engagent à coopérer à la prévention des infractions contre des biens culturels, à reconnaître la gravité de ces infractions, à appliquer des sanctions adéquates ou à coopérer pour découvrir des biens culturels enlevés.

3) *Coopération policière*

L'organisation INTERPOL (Organisation internationale de police criminelle, OIPC)⁸¹⁴ joue depuis 1947, date à laquelle la première notice internationale sur les objets d'art volés a été publiée, un rôle actif dans le combat mené contre le commerce illicite des biens culturels. L'organisation s'est depuis lors dotée d'une base de données d'œuvres d'art volées à laquelle peuvent accéder tous les pays membres d'INTERPOL.⁸¹⁵ L'organisation incite les États à mettre en commun et à échanger des informations sur le commerce illicite des biens culturels et publie à ce sujet des recommandations adressées aux États (par exemple les *Mesures élémentaires concernant les objets culturels mis en vente sur Internet*, recommandations conjointes de l'UNESCO, d'INTERPOL et du Conseil international des musées-ICOM).

4) *Codes de déontologie*

Certains acteurs et professionnels actifs dont les activités portent sur le commerce des biens culturels, œuvres d'art ou antiquités formulent, à leur égard, des règles et des devoirs qui régissent leur conduite et leurs pratiques professionnelles. Ces règles sont donc de portée déontologique. Elles ne sont pas assorties de sanctions proprement juridiques en cas de non respect. Outre les codes de déontologie à portée internationale, un certain nombre de groupements professionnels énoncent des règles déontologiques nationales.

i. Musées

Le Code de déontologie de l'ICOM pour les musées⁸¹⁶ consiste en une norme minimale⁸¹⁷ pour les musées au sens où il se présente comme une série de principes étayés par des

⁸¹⁴ INTERPOL est une organisation à vocation internationale et intergouvernementale ayant pour objectif d'harmoniser la coopération entre les États en matière d'infractions internationales et entre les corps de police.

⁸¹⁵ Voir le site Internet : <http://www.interpol.int/fr/Internet/Criminalité/Œuvres-d'art/Œuvres-d'art>

⁸¹⁶ Adopté par la 15^e Assemblée générale de l'ICOM, réunie à Buenos-Aires (Argentine) le 4 novembre 1986, modifié par la 20^e Assemblée générale à Barcelone (Espagne) le 6 juillet 2001, révisé par la 21^e Assemblée générale à Séoul (République de Corée) le 8 octobre 2004.

directives sur les pratiques professionnelles à appliquer. L'adhésion d'une institution à l'ICOM engage celle-ci à respecter le code.

Les responsables d'institutions culturelles, spécialement les professionnels des musées, ont un rôle à jouer dans la lutte contre le trafic illicite de biens culturels. La déontologie s'oppose, sans conteste, clairement à l'implication d'un musée ou à sa participation, directe ou indirecte, au trafic illicite.

Le code dispose qu'« avant l'acquisition d'un objet ou d'un spécimen offert à l'achat, en don, en prêt, en legs ou en échange, tous les efforts doivent être faits pour s'assurer qu'il n'a pas été illégalement acquis dans (ou exporté illicitement de) son pays d'origine ou un pays de transit où il aurait pu avoir un titre légal de propriété (y compris le pays même où se trouve le musée) » (art. 2. 3 « provenance et obligation de diligence »). Une obligation de diligence pèse à cet égard sur les responsables d'institutions culturelles afin d'« établir l'historique complet de l'objet depuis sa découverte ou création ».

Un article du code vise explicitement les fouilles illicites au sens où « un musée ne doit pas acquérir des objets s'il y a tout lieu de penser que leur récupération s'est faite au prix de la destruction ou de la détérioration prohibée, non scientifique ou intentionnelle de monuments, de sites archéologiques ou géologiques, d'espèces ou d'habitats naturels » (2. 4 « Objets et spécimens issus de travaux non scientifiques ou non autorisés »).⁸¹⁸

ii. Antiquaires et commerçants d'art

Au **niveau international**, le Comité intergouvernemental de l'UNESCO pour la promotion du retour de biens culturels a adopté un code international de déontologie pour les négociants en biens culturels.⁸¹⁹ Ce code a ensuite été approuvé par la Conférence générale de l'UNESCO lors de sa 30^e session en 1999 et révisé en 2005.

Il formule l'intention d'éliminer les biens culturels illicites des activités des professionnels du commerce des biens culturels.

Le code est très court, se composant de huit articles. Le premier d'entre eux dispose que « les négociants professionnels en biens culturels s'abstiennent d'importer ou d'exporter de tels biens [culturels ressortissant au commerce illicite] ou d'en transférer la propriété lorsqu'ils ont des motifs raisonnables de penser que le bien concerné a été volé, qu'il a été aliéné illicitement, qu'il provient de fouilles clandestines ou qu'il a été exporté illicitement. »

Le négociant qui a des motifs raisonnables de penser qu'un bien culturel a été exporté illicitement s'abstient de concourir à toute nouvelle transaction portant sur cet objet, sauf accord du pays de provenance.

Le négociant devra également éviter qu'un acquéreur de bonne foi ne se retrouve en possession d'un objet volé (art. 2) et prendre toutes les mesures propres à favoriser la restitution d'un bien dès lors qu'il sait qu'une demande de restitution de ce bien a été formulée par son pays d'origine (art. 3 et 4).

⁸¹⁷ Les normes professionnelles minimales sont en effet soit définies par un texte législatif ou réglementaire national, soit énoncées sous forme de directives qui sont évaluées par accréditation, habilitation ou système similaire.

⁸¹⁸ L'article ajoute « De même, il ne doit pas y avoir acquisition si le propriétaire, l'occupant du terrain, les autorités légales ou gouvernementales concernées n'ont pas été averties de la découverte. »

⁸¹⁹ Voy. not. UNESCO, SECTION DES NORMES INTERNATIONALES, DIVISION DU PATRIMOINE CULTUREL, *Mesures juridiques et pratiques contre le trafic illicite des biens culturels*, Manuel de l'UNESCO, 2006 (CLT/CH/INS-06/22).

Il convient de signaler le Code de déontologie de la Ligue Internationale de la Librairie Ancienne⁸²⁰, le « Code of Ethics » de la Confédération Internationale des Négociants en Œuvres d'Art⁸²¹ et les *Rules of the IADAA* et les *Due Diligence Guidelines for IADAA Members* de l'*International Association of Dealers in Ancient Art (IADAA)*⁸²².

Au **niveau national**, il existe un certain nombre de codes de déontologie s'adressant aux professionnels du commerce d'œuvres d'art et d'antiquités. Notamment :

- En France, le *Recueil des obligations déontologiques des opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques*⁸²³ du Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, les *règles de la profession d'antiquaire et de négociant en œuvres d'art originales*⁸²⁴ du Syndicat national des antiquaires ou encore le *Code de déontologie des experts spécialisés en objets d'art et de collection* de la Chambre nationale du même nom.⁸²⁵
- En Suisse, le *Code d'éthique/Ethikcode* du Syndicat suisse des antiquaires et commerçants d'art.
- En Allemagne, le *Verhaltenskodex* du *Bundesverband des Deutschen Kunst- und Antiquitätenhandels e.V.*⁸²⁶ et les *Verhaltensrichtlinien* du *Deutscher Kunsthandelsverband e.V.*⁸²⁷
- Au Royaume-Uni : le *Code of Practice for the Control of International Trading in Works of Art*⁸²⁸ de la *United Kingdom fine art and antiques trade*, le *Code of Due Diligence for Dealers* du *Council for the Prevention of Art Theft (CoPAT)*⁸²⁹, le *Code of practice*⁸³⁰ de la *British Antique Dealers' Association*.
- En Belgique : le *Code éthique* de la Chambre royale des antiquaires et des négociants en œuvres d'art⁸³¹.

b) Droit communautaire

L'Union européenne, qui n'a pas de compétence générale mais des compétences attribuées, n'a pas, d'un point de vue matériel⁸³², explicitement la compétence de lutter

⁸²⁰ ILAB-LILA, *Code de déontologie des membres de la LILA*, [en ligne], <http://www.ilab.org/fre/ilab/code.html> (page consultée le 11 novembre 2013)

⁸²¹ CINOVA, *Code of Ethics*, [en ligne], <http://www.cinova.org/page/2273> (page consultée le 11 novembre 2013).

⁸²² IADAA, *About us*, [en ligne], <http://www.iadaa.org/en/about-us> (page consultée le 12 novembre 2013).

⁸²³ Adopté par le CVV lors de sa délibération datée du 15 février 2012 et approuvé par l'arrêté du 21 février 2012 portant approbation du recueil des obligations déontologiques des opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, *Journal officiel de la République française*, n° 0051, 29 février 2012, p. 3572, texte n° 12 (NOR: JUSC1204818A)

⁸²⁴ SYNDICAT NATIONAL DES ANTIQUAIRES, *Us et coutumes*, [en ligne], <http://www.sna-france.com/Us-et-coutmes-N=d31e4714-3fea-4533-ae04-1e89942dca02-L=FR.aspx> (page consultée le 11 novembre 2013).

⁸²⁵ CHAMBRE NATIONALE DES EXPERTS SPÉCIALISÉS EN OBJETS D'ART ET DE COLLECTION, *Déontologie*, [en ligne], http://www.expertscnes.fr/_Deontologie/ (page consultée le 11 novembre 2013).

⁸²⁶ *Verhaltenskodex*, [en ligne], <http://www.bdka.de/de/id150.htm> (page consultée le 11 novembre 2013).

⁸²⁷ *Verhaltenskodex*, [en ligne], <http://www.deutscherkunsthandel.org/ueber-uns/verhaltenskodex.html> (page consultée le 11 novembre 2013).

⁸²⁸ HOUSE OF COMMONS, CULTURE, MEDIA AND SPORTS, *Minutes of Evidence, Facsimile of 1985 Code of Practice*, [en ligne], <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmcumeds/371/0052308.htm> (page consultée le 12 novembre 2013).

⁸²⁹ CULTURAL PROPERTY ADVICE, *CoPat due diligence code for dealers, Factsheet*, [en ligne], <http://www.culturalpropertyadvice.gov.uk/assets/userfiles/index.php?file=000222.pdf> (page consultée le 12 novembre 2013).

⁸³⁰ BRITISH ANTIQUE DEALERS' ASSOCIATION (BADA), *Bye-laws governing members of the BADA*, [en ligne], <http://www.bada.org/metadot/index.pl?id=2189> (page consultée le 12 novembre 2013).

⁸³¹ CHAMBRE ROYALE DES ANTIQUAIRES ET DES NÉGOCIANTS EN ŒUVRES D'ART DE BELGIQUE, *Code éthique*, [en ligne], <http://www.antiques-chamber.be/media/antiqueschambermedia/doc/Codeethique-site-av-entete.pdf> (page consultée le 12 novembre 2013).

contre le trafic de biens culturels.⁸³³ Cependant, cette compétence pourrait se rattacher à divers champs de compétence : marché intérieur (liberté de circulation des marchandises et limites : trésors nationaux ; titre 1 TFUE), espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ, notamment lutte contre la criminalité transnationale ou organisée ; troisième partie, titre 5 TFUE) et culture ⁸³⁴ (troisième partie, titre 13 TFUE).

Le TFUE a donné à l'Union européenne les pouvoirs normatifs afin d'assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention et de lutte contre la criminalité, y compris la criminalité organisée (art. 67 TFUE) tant en matière d'harmonisation du droit pénal de fond (art. 82.2, 83.1 et 83.2 TFUE) qu'en matière de coopération pénale (art. 82.2, 85, 87 § 2 et 88 TFUE), dans le respect du principe de subsidiarité.⁸³⁵

L'Union européenne a également à sa disposition plusieurs instruments de coopération pénale de l'Union européenne applicable en matière de trafic de biens culturels, notamment la Convention de Palerme de 2000, la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 du Conseil de l'Europe, amendée et complétée, et l'Acte du Conseil du 29 mai 2000 établissant la Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale du 29 mai 2000.

Les instruments de coopération en matière de procédure pénale fondés sur le principe de reconnaissance mutuelle mis en place dans le cadre de l'ELSJ sont susceptibles de servir dans la lutte contre le trafic de biens culturels.

Plusieurs décisions-cadres⁸³⁶ se fondent sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale, qui circulent alors librement dans l'Union européenne vu qu'elles sont reconnues équivalentes aux décisions internes. Ces décisions-cadres, pour lesquelles une transposition dans le droit de chaque État membre est nécessaire, permettent de donner un « effet européen aux mesures nationales adoptées pour lutter contre certains délits dont celui de “trafic illicite de biens culturels, y compris d'antiquités et d'œuvres d'art” »⁸³⁷.

⁸³² Compétence en tant que telle énoncée dans les traités.

⁸³³ CENTRE D'ÉTUDE SUR LA COOPÉRATION JURIDIQUE INTERNATIONALE (CECOJI-CNRS), *Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'Union européenne, Rapport final*, Commission européenne, DG Affaires intérieures, Contrat n° Home/2009/ISEC/PR/019-A2, octobre 2011.

⁸³⁴ Art. 167, § 2 TFUE : « L'action de l'Union vise à encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action dans les domaines suivants : (...) la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne ». Cependant, l'article 167 § 5 TFUE exclut que l'Union adopte des mesures d'« harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres » et se contente donc de souligner qu'il s'agit d'« actions d'encouragement ».

⁸³⁵ *Étude sur la prévention et la lutte ...*, op. cit., p. 48 et s., point 1.2.2.2.

⁸³⁶ Remise d'une personne : Décision-cadre 2002/584/JAI du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres, *JOCE*, L 190, 18 juillet 2002, p. 1.

Actes d'investigation :

- Décision-cadre 2003/577/JAI du Conseil du 22 juillet 2003 relative à l'exécution dans l'Union européenne des décisions de gel de biens ou d'éléments de preuve, *JOCE*, L 196, 2 août 2003, p. 45 ;
- Décision-cadre 2008/978/JAI du Conseil du 18 décembre 2008 relative au mandat européen d'obtention de preuves visant à recueillir des objets, des documents et des données en vue de leur utilisation dans le cadre de procédures pénales, *JOUE*, L 350/72, 30 décembre 2008.

Confiscations et sanctions pécuniaires :

- Décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires, *JOUE*, L 76, 22 mars 2005, p. 16.
- Décision-cadre 2001/500/JAI du Conseil du 26 juin 2001 concernant le blanchiment d'argent, l'identification, le dépistage, le gel ou la saisie et la confiscation des instruments et des produits du crime, *JOCE*, L 182, 5 juillet 2001.
- Décision-cadre 2005/212/JAI du Conseil du 24 février 2005 relative à la confiscation des produits, des instruments et des biens en rapport avec le crime, *JOUE*, L 068, 15 mars 2005.
- Décision-cadre 2006/783/JAI du Conseil du 6 octobre 2006 relative à l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions de confiscation, *JOUE*, L 328, 24 novembre 2006, p. 59.

⁸³⁷ CECOJI, op. cit., p. 945.

F. PATRIMOINE CULTUREL IMMATÉRIEL

1. Droit international

Le patrimoine culturel immatériel crée dans les communautés un sens d'appartenance et de continuité⁸³⁸. Il est donc considéré comme l'une des sources principales de la créativité et de la création culturelle. Dans cette perspective, certains ont voulu faire prévaloir une approche globale du patrimoine culturel, qui rende compte du lien dynamique entre patrimoine matériel et immatériel et de leur profonde interdépendance.

Chronologiquement, c'est d'abord en 1982 que la notion de patrimoine immatériel fut évoquée pour la première fois par les pays membres de l'Unesco. La Conférence réunie à Mexico suggérait d'étendre la notion de patrimoine à « l'ensemble de la tradition culturelle ».

Puis, en 1989, est adoptée la Recommandation relative à la sauvegarde de la culture traditionnelle et populaire lors de la Conférence générale de l'Unesco à Paris.

Les problèmes terminologiques augmentèrent le nombre d'expressions utilisées pour désigner ce qui deviendra, en juin 1993 lors de la consultation internationale de Paris, l'expression « patrimoine immatériel » et sa réalité. L'expression désigne désormais « cette part du patrimoine que constitue l'héritage culturel vivant des communautés »⁸³⁹.

Ensuite, en 1997, il fut décidé de créer une distinction pour la préservation et la mise en valeur des « chefs-d'œuvre » de ce type de patrimoine intitulée « *Proclamation des Chefs-d'œuvre du patrimoine oral et immatériel de l'humanité* »⁸⁴⁰.

Enfin, en octobre 2003, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel fut adoptée, après plusieurs réunions d'experts gouvernementaux, par la Conférence générale de l'Unesco. Elle est entrée en vigueur au mois d'avril de 2006.

La principale *définition internationale de référence* est celle issue de la Convention internationale pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, UNESCO, Paris, 17 octobre 2003. Celle dernière dispose dans son article 2 consacré aux définitions que l'expression « patrimoine culturel immatériel » recouvre « les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire – ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés – que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel. Ce patrimoine culturel immatériel, transmis de génération en génération, est recréé en permanence par les communautés et groupes en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire, et leur procure un sentiment d'identité et de continuité, contribuant ainsi à promouvoir le respect de la diversité culturelle et la créativité humaine. Aux fins de la présente Convention, seul sera pris en considération le patrimoine culturel immatériel conforme aux instruments internationaux existants

⁸³⁸ CECOJI, *op. cit.*, p. 744.

⁸³⁹ *Ibid.*

⁸⁴⁰ Les critères de sélection des chefs-d'œuvre du patrimoine oral et immatériel de l'humanité sont les suivants : valeur exceptionnelle ; enracinement dans une tradition culturelle ; affirmation de l'identité culturelle, source d'inspiration, échanges interculturels, rôle culturel et social actuel ; excellence du savoir-faire ; témoignage unique d'une tradition culturelle vivante ; risque de disparition.

relatifs aux droits de l'homme, ainsi qu'à l'exigence du respect mutuel entre communautés, groupes et individus, et d'un développement durable. »

Les manifestations du « patrimoine culturel immatériel » tel que défini se font notamment dans les domaines suivants : (§ 2)

- a) les traditions et expressions orales, y compris la langue comme vecteur du patrimoine culturel et immatériel ;
- b) les arts du spectacle ;
- c) les pratiques sociales, rituels et événements festifs. »

La notion de patrimoine culturel immatériel peut être définie selon la doctrine, comme suit. Il s'agit de l'ensemble des productions spirituelles et intellectuelles – langues, savoir-faire, traditions, pratiques ou connaissances – pouvant être associées à des objets et des lieux et qui caractérisent les modèles et les valeurs culturelles d'une communauté.

Le patrimoine immatériel se fonde sur la tradition et est transmis oralement ou à travers les gestes. Conséquemment, il est modifié à travers le temps par un processus de création collective. Les formes sous lesquelles il se trouve sont multiples.

Les chefs-d'œuvre du patrimoine oral et immatériel de l'humanité comportent aussi bien des formes d'expression culturelle traditionnelle et populaire ayant une valeur exceptionnelle que des espaces culturels.

Ces derniers sont circonscrits comme des « espaces physiques ou temporels dans lesquels a lieu une manifestation culturelle récurrente, régulière ou occasionnelle ». À la différence d'un site qui d'un point de vue du patrimoine culturel est un lieu où se trouvent des témoignages matériels créés par le génie humain (monuments ou ruines), l'espace culturel est un concept anthropologique qui se réfère à un lieu ou un ensemble de lieux où se produit d'une façon régulière la manifestation d'une expression culturelle traditionnelle et populaire.

Les langues, la littérature orale, la musique, la danse, les jeux, les rites, les coutumes et le savoir-faire de l'artisanat, de l'architecture et d'autres arts sont compris dans les formes d'expression culturelle populaire et traditionnelle.

Il peut y avoir indépendance de l'expression culturelle vis-à-vis d'un espace, sans qu'il y ait corrélativement de perte de valeur.

Le patrimoine immatériel est un facteur essentiel pour le maintien de la diversité culturelle dans la mesure où il semble constituer pour de nombreuses populations la source essentielle d'une identité profondément ancrée dans l'histoire locale et l'environnement naturel.

2. Droit allemand

En décembre 2011, le parlement allemand s'est prononcé pour le lancement du processus de ratification de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel. Après que les gouvernements des Länder et le gouvernement fédéral ont revu les conditions de ratification – entre autres l'accord sur des procédures praticables de mise en œuvre nationale de la Convention –, l'État allemand a déposé son instrument de ratification (acceptation) de la Convention le 10 avril 2013 auprès de l'UNESCO. Elle entrera en vigueur pour cet État 3 mois plus tard c'est-à-dire le 9 juillet 2013.

Le processus de d'appel pour le répertoire national du patrimoine immatériel a commencé le 3 mai 2013. Les groupes et les communautés qui pratiquent une forme d'expression culturelle peuvent remettre leur candidature qui suivra un processus en plusieurs étapes dans lequel sont impliqués les Länder, le Commissaire du gouvernement fédéral pour la culture et les médias, le ministère des Affaires étrangères et la Commission allemande pour l'UNESCO.

3. Droit français

La France a ratifié en 2006 la convention de l'UNESCO du 17 octobre 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel.

Depuis cette date, la mise en œuvre de la convention a été confiée à la Mission ethnologie du Ministère de la Culture et de la Communication.

Depuis janvier 2010, le département du pilotage de la recherche et de la politique scientifique de la direction générale des patrimoines est le service compétent pour l'ethnologie et le patrimoine culturel immatériel.

Selon les termes de l'arrêté du 17 novembre 2009⁸⁴¹, le département du pilotage de la recherche est chargé de coordonner la mise en œuvre de la convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel. Ce département assure la coordination des actions liées à la convention de 2003 par l'animation du comité interdirectionnel du patrimoine culturel immatériel.

En région, les conseillers pour l'ethnologie des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) ou les ethnologues régionaux sont ses correspondants. Les actions liées à la convention sont menées en coopération avec les ethnopôles et plusieurs réseaux, tels que la fédération des écomusées et des musées, la fédération des associations de musiques et danses traditionnelles, la fédération des parcs naturels régionaux.

Conformément à l'article 12 de la convention, qui enjoint aux États parties à la convention de dresser et tenir à jour l'inventaire de leur patrimoine culturel immatériel, le département du pilotage de la recherche est responsable de la réalisation de l'Inventaire du Patrimoine Culturel Immatériel en France . L'Inventaire des inventaires déjà existants et les fiches de l'inventaire sont disponibles en ligne, ainsi que la fiche-type pour l'inscription d'un élément nouveau.

Le département du pilotage de la recherche assure le repérage, le suivi méthodologique et l'instruction des projets de candidatures en vue de l'inscription d'élément du patrimoine culturel immatériel français sur les listes établies par l'UNESCO : liste représentative du patrimoine culturel immatériel et liste du patrimoine culturel immatériel nécessitant une sauvegarde urgente. Ces listes sont consultables sur le site de l'UNESCO dédié au PCI.

4. Droit suisse

La Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel (RS 0.440.6) a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 20 mars 2008 (RO 2008 4799), l'instrument de

⁸⁴¹ *Journal Officiel de la République française*, 5 décembre 2009, texte n° 40.

ratification a été déposée par la Suisse le 16 juillet 2008 et est entrée en vigueur pour cet État le 16 octobre 2008 (adhésion).

La Confédération helvétique procède par une Liste des traditions vivantes.

Différentes traditions, qui sont donc répertoriées sur une liste, présentent les caractéristiques suivantes :

- Elles sont pratiquées ici et maintenant en Suisse.
- Elles sont constitutives de l'identité et de la diversité culturelle suisses.
- Elles évoluent et se réinventent continuellement.

Les traditions vivantes forment pour la Suisse ce qui est appelé le patrimoine culturel immatériel. Selon l'Office fédéral de la Culture (OFC), elles établissent des ponts entre les générations et favorisent les échanges.

La Suisse s'est par la ratification engagée à dresser et tenir à jour un inventaire national du patrimoine culturel immatériel. La « Liste des traditions vivantes en Suisse » est représentative du patrimoine culturel immatériel de toutes les régions de Suisse. Elle contribue à

- sensibiliser le public à l'importance de la pratique et de la perpétuation des traditions vivantes;
- favoriser la reconnaissance des détenteurs de traditions vivantes;
- créer les bases favorables au développement de nouvelles initiatives et de partenariats propres à favoriser la pratique des traditions vivantes.

En complément à la « Liste des traditions vivantes en Suisse » il existe l'« Inventaire du patrimoine culinaire suisse », qui répertorie les connaissances sur 400 produits alimentaires traditionnels.

Quant à la procédure, la Confédération et les cantons se sont partagés les tâches d'inventaire. Les cantons qui sont responsables du contenu de la liste, ont d'abord identifié les traditions sur leur territoire et en ont dressé l'inventaire. La Confédération a pour sa part assuré les tâches de coordination. La première étape de sélection s'est déroulée en 2011 et 2012. *Dans un premier temps*, chaque canton a rassemblé des propositions de traditions jugées dignes de figurer sur la liste des traditions vivantes. *Dans un second temps*, un comité composé des délégués cantonaux aux affaires culturelles, de représentants de la Confédération et d'experts a ensuite retenu parmi ces propositions celles appelées à figurer sur la liste des traditions vivantes. Cette sélection a été soumise à l'approbation des cantons.

La Liste des traditions vivantes en Suisse, qui est actualisée régulièrement, a été rendue publique par la Confédération à l'automne 2012 sur l'Internet (textes, photographies et vidéos).

G. PAYSAGES, PAYSAGES CULTURELS ET PAYSAGES URBAINS HISTORIQUES

1. Paysages

a) En droit français

Le paysage ne reçoit aucune définition légale en droit français. Cependant, la doctrine le qualifie en ces termes : « partie de territoire naturel et/ou artificiel caractérisé par un certain nombre de données géologiques, morphologiques, écologiques ou culturelles résultantes visuelles et sensibles de l'activité humaine »

Il est fait référence au paysage dans des dispositions de la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques, ainsi que dans les articles L333-1 et L350-1 du Code de l'environnement.

Il a été question du paysage dans certains textes, de manière implicite, dès 1906 (loi sur la distribution d'énergie). Cependant la notion n'est consacrée en droit qu'à compter de 1993 avec la loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages.

Tandis qu'au niveau international un certain nombre de textes définissent le paysage, en droit français, même les textes les plus récents l'évoquent sans le définir.

Notion par essence subjective, le paysage peut être rattaché à la législation relative aux monuments historiques et des sites ou au droit de la protection de la nature.

En ce qui concerne la législation sur les monuments historiques, il s'agit de protéger l'environnement immédiat, les perspectives, les abords qui servent d'écrin au monument. D'abord appliquées à des espaces de dimension restreinte, la protection actuelle envisage des « sites étendus », parfois même de très grande superficie. Des territoires plus vastes et constituant de vastes entités paysagères seront peu à peu englobés dans la protection.

b) En droit allemand (*Landschaft, Landschaftsbild*)

C'est la doctrine qui définit comme suit le paysage, en l'absence de définition légale en droit allemand. Il s'agit de la « Portion de territoire considérée comme une unité et qui se caractérise par un certain nombre de composants naturels et/ou culturels (par exemple évolution historique, structure, fonction, présence d'écosystème) susceptibles comme tels d'être protégés et entretenus (le cas échéant remis en état) ».

On retrouve des dispositions, d'une part, dans les *Naturschutzgesetz* et, d'autre part, dans les *Denkmalschutzgesetz*.

1) *En premier lieu, dans les lois relatives à la protection de la nature.*

La protection de la nature est en effet du ressort des Länder. Cependant, l'État fédéral peut promulguer les dispositions d'une loi-cadre selon les dispositions de l'art. 75, al. 1, n° 4 de la Constitution fédérale.

C'est la base sur laquelle est fondée la *Bundesnaturschutzgesetz* (BNatSchG ou *Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege*, c'est-à-dire la loi fédérale relative à la protection de la nature).

Les Länder s'occupent alors de la protection de la nature dans des lois spécifiques relatives à la protection de la nature, les *Naturschutzgesetze* (NatSchG).

Il n'existe pas de définition légale du « paysage ». Toutefois, le terme recouvre un objectif de protection de la nature et du paysage dans le §1 de la BNatSchG. Le terme est alors à comprendre au sens d'une « partie de la surface de la terre (géosphère), qui se caractérise par son évolution historique, sa structure (structure du paysage/dessin de paysage) et sa fonction (entretien de paysage) et qui est constituée d'une entité de divers biotopes et écosystèmes ».

Le droit allemand différencie les paysages naturels des paysages culturels, l'influence de l'homme qu'il aura subi : le paysage culturel est un paysage utilisé et transformé par l'homme.

Le § 2 al. 1 n° 14 BNatSchG prescrit de conserver les paysages culturels et certaines parties de ces paysages, présentant une particularité spéciale, incluant ceux d'une importance spéciale pour la particularité ou la beauté de monuments historiques culturels, immeubles ou archéologiques protégés ou qui méritent d'être protégés.

L'expression « paysage culturel historique » est aussi précisée dans la BNatSchG comme « partie du paysage culturel actuel, qui est marqué très fortement par des éléments historiques et des structures en association avec la particularité qui le caractérise ».

Pour que les structures et éléments d'un paysage culturel soient historiques, ils ne doivent pas être créés aujourd'hui pour des raisons économiques, sociales, politiques ou esthétiques. L'époque de leur création doit être révolue.

Sa conservation doit être nécessaire pour des raisons historiques, culturelles, écologiques ainsi que pour la conservation de la particularité et de l'expérience vécue du paysage, mais également pour l'attachement de la population de la région à la patrie.

C'est l'apparence distinctive du reste du paysage et le caractère particulier qui en résulte qui doivent justifier la conservation d'un paysage.

Les zones de nature et paysage (Naturschutzgebiete) sont protégées dans les lois des Länder par règlement administratif.

C'est lors de l'entrée en vigueur de la *Gesetz zur Berücksichtigung des Denkmalschutzes im Bundesrecht* (Loi relative à la prise en considération de la protection de monuments historiques dans les lois fédérales) que les dispositions du § 2 al. 1 n° 14 BNatSchG ont été ajoutées (1980).

2) En second lieu, la protection des paysages culturels historiques (*Historische Kulturlandschaft*) est aussi prévue dans les DSchG.

Les DSchG reconnaissent ce terme juridique et prévoient sa protection comme monument culturel. L'intérêt public portant sur la protection des monuments vaut également pour la sauvegarde du paysage (culturel). Il existe un document de principe en cette matière écrit par les plus hauts fonctionnaires des autorités des Länder compétentes pour l'entretien des monuments culturels qui définit le paysage comme « le résultat des interactions entre des données du biosystème et les influences exercées par l'homme à travers l'histoire. »⁸⁴²

⁸⁴² « Denkmalpflege und historische Kulturlandschaft, Positionspapier der Vereinigung der Landesdenkmalpfleger in der Bundesrepublik Deutschland in Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz », in *Denkmalinformationen*, 2002, n° 3, p. 93 et s. cité dans CECOJI, *op. cit.*, p. 764-767.

Il qualifie d'« historiques », les éléments et de structures d'un paysage culturel « dans les cas où ils ne sont plus en évolution en raison de facteurs économiques, sociaux, politiques ou esthétiques, et qu'ils relèvent donc d'une époque historique révolue. » Il ajoute que « pour l'entretien des monuments historiques, les abords doivent être naturellement pris en compte. Il existe un lien consubstantiel entre le monument bâti, son architecture, son histoire et le paysage qui l'entoure ».

Une autre notion, celle de « paysage de monuments » (*Denkmallandschaft*), est introduite par le document précité. Il s'agit d'un paysage culturel historique « tellement empreint de traces historiques que cela détermine encore actuellement de manière visible son caractère ».

Toutes les DSchG ne comprennent pas le terme de paysage culturel historique. Cependant, dans tous les cas qui peuvent se présenter, les paysages culturels historiques peuvent être des ensembles de monuments culturels.

Des Länder prévoient la protection de paysages culturels historiques pour les inclure au sein des monuments culturels (par exemple la DSchG de Rhénanie-Palatinat).⁸⁴³ Le Land de Bavière inclus explicitement les jardins dans les monuments bâtis (art. § 1, 2° *in fine* DSchG BY). Cette loi ajoute que les monuments bâtis peuvent inclure plus qu'une structure (qu'un immeuble) ; il s'agit alors d'un district historique ou ensemble ; néanmoins chaque immeuble n'a pas besoin de revêtir le caractère de monument lorsque le paysage urbain, la place/square ou la physionomie de la rue est digne d'être préservée dans son ensemble (en tant que tout).

La DSchG de Saxe-Anhalt se réfère (art. 2, al. 2, 2°), quant à elle, expressément à la notion de paysage culturel historique inclus sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO (la loi fait référence à l'article 11.2 de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972). La DSchG inclus également en tant que monuments culturels, les jardins et autres éléments du paysage conçus par l'homme, ainsi que les reliefs dont la forme est due à la production et au transport (art. 2, al. 2, 1°).

c) En droit suisse

En droit suisse, il n'y a pas de définition légale fédérale du terme paysage dans la mesure où l'article 78 al. 1 de la Constitution fédérale (RS 101) prévoit que la protection de la nature et du patrimoine est du ressort des cantons. Cependant, comme les compétences attribuées à la Confédération ont pour base la Constitution (protection du patrimoine culturel, art. 78 al. 2 et 3), une loi fédérale datant du 1^{er} juillet 1966 sur la protection du paysage et de la nature (LPN ; RS 451) concrétise effectivement cette compétence. Il convient de remarquer que l'article 104 de la Constitution énonce que la Confédération veille à ce que l'agriculture contribue à « l'entretien du paysage rural ».

L'art. 3 al. 1 LPN précise les devoirs de la Confédération et des cantons en disposant que « les autorités, services, instituts et établissements fédéraux ainsi que les cantons doivent, dans l'accomplissement des tâches de la Confédération, prendre soin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des localités, les sites évocateurs du passé, les curiosités naturelles et les monuments historiques et, lorsque l'intérêt général prévaut, d'en préserver l'intégrité. » Les paysages d'importance nationale sont donc

⁸⁴³ Art. § 5, al. 1, 2° et 4° « les zones de monuments comprennent en particulier (...) 2° les physionomies de rue, squares et paysages urbains caractéristiques (...); 4° les parcs historiques, jardins et cimetières caractéristiques ; art. § 5, al. 5 : « les parcs historiques, jardins et cimetières sont des œuvres de conception du paysage (...) ».

inscrits dans un inventaire fédéral (art. 4 et 5 LPN), établi par l'ordonnance concernant l'inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels (OIFP ; RS 451.11).

Les effets de l'inscription à l'inventaire sont conservation ou le ménagement maximal du paysage.

D'une manière générale, il peut être dégagé sur le plan cantonal, que la protection des paysages repose en général sur la conjugaison d'au moins trois lois⁸⁴⁴ :

- les lois d'application cantonale de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT ; RS 700) ;
- les lois cantonales sur les constructions ;
- les lois cantonales sur la protection du patrimoine et de la nature ;
- éventuellement, les lois sur la forêt et les lois relatives à l'utilisation des terrains agricoles, viticoles ou forestiers.

Au niveau cantonal, plusieurs cantons éclaircissent la notion, à commencer par celui du Valais. L'article 7.2 de la loi du 13 novembre 1998 sur la protection de la nature, du paysage et des sites (LPNMS ; RS VS 451.1) dispose que « les objets de protection du paysage à considérer principalement sont :

- a. les espaces reconnus pour leur beauté, leur particularité topographique, géologique ou leur diversité naturelle ;
- b. les paysages transformés ayant une valeur et leurs éléments, tels que vignobles et cultures en terrasses, bisses, chemins, lacs ou cours d'eau, allées d'arbres et parcs ;
- c. les espaces de détente nécessaires au bien-être ou au ressourcement de l'homme et les espaces servant de transition en périphérie de réserves naturelles. »

La loi du canton de Bale Campagne sur la protection de la nature et du paysage du 20 novembre 1991 (art. 4 LPN ; RS BN 790) inclut notamment dans les éléments sous protection les paysages typiques (*a*), les éléments écologique, naturel ou culturel d'importance (*b*) ainsi que les points de perspective (*d*). L'article 5 comprend particulièrement en tant que paysages typiques les paysages culturels traditionnels, les paysages avec des vergers, les paysages structurés et ceux qui comportent une variété particulière d'habitats naturels.

D'autres cantons protègent le paysage sans toutefois le définir. Par exemple, dans le canton de Genève, plusieurs textes se préoccupent de la protection du paysage.

La loi du 4 juin 1976 sur la protection des monuments, de la nature et des sites (LPMNS ; RS GE L 4 05) a entre autres pour but « de préserver l'aspect caractéristique du paysage et des localités (...) » (art. 1^{er}, lettre *b*). Sont protégés conformément aux articles 35 et suivants de la LPMNS « les sites et paysages (...) qui présentent un intérêt biologique, scientifique, historique, esthétique ou éducatif ».

Le Règlement du 25 juillet 2007 sur la protection du paysage, des milieux naturels et de la flore du canton de Genève (RPPMF ; RS GE L 4 05.11) a notamment pour but de « prévoir des mesures afin de ménager l'aspect caractéristique du paysage et des curiosités naturelles, et de promouvoir leur conservation et leur entretien durable » (art. 1^{er}, al. 1^{er}, *a*) et de « promouvoir l'établissement de grands ensembles paysagers mettant en valeur, en particulier, les intérêts de la nature et de l'agriculture, et de s'assurer de leur reconnaissance auprès de la Confédération » (art. 1^{er}, al. 2), l'autorité compétente étant le département de l'intérieur, de la mobilité et de l'environnement

⁸⁴⁴ CECOJI, *op. cit.*, p. 781.

(direction générale de la nature et du paysage). La loi protège les paysages par voie conventionnelle ou par voie d'autorité.

d) En droit international

La référence au concept de paysage est assez fréquente dans les conventions (le plus souvent à caractère régional). Il n'est toutefois jamais explicitement proposé de définition de ce concept, sauf dans la convention de Florence, novatrice à cet égard.

Il est opportun de remarquer que la convention Benelux de 1982 introduit le paysage dans le titre même de la convention : « Convention en matière de conservation de la nature et de protection des paysages », et prévoit des actions communes aux États parties (élaborer des concepts et des critères de protection et de gestion des paysages transfrontières, établir un inventaire de ces paysages, les délimiter et leur accorder un statut de protection, établir des programmes de gestion de ces espaces, organiser des consultations sur les projets d'aménagement risquant d'affecter ces zones transfrontières).

D'autres conventions évoquent implicitement le paysage comme :

- la convention de Grenade pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe du 3 octobre 1985 dont le champ d'application s'étend non seulement aux monuments mais aussi aux sites : « œuvres combinées de l'homme et de la nature, partiellement construits et constituant des espaces suffisamment caractéristiques et homogènes pour faire l'objet d'une délimitation topographique »
- la convention de La Valette pour la protection du patrimoine archéologique du 16 janvier 1992 dont l'article premier inclut dans la notion de patrimoine archéologique : « les structures, constructions, ensembles architecturaux, sites aménagés, témoins mobiliers, monuments de toute nature ainsi que leur contexte, qu'ils soient situés dans le sol ou sous les eaux » (art. 1.3).

La définition de référence est donc en droit international celle de la Convention européenne du paysage de Florence (20 octobre 2002) : « Le paysage désigne une partie du territoire, telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ».

2. Paysages culturels

La notion de paysage est évoquée dès 1940 à travers les expressions de « paysages d'une beauté rare » ou de « beautés panoramiques naturelles ».

La notion de paysage culturel est beaucoup plus tardive :

- recommandation de l'Unesco de 1962 évoque pour la première fois, semble-t-il, les paysages culturels, et intègre dans la notion de paysage et de site, ceux, naturels, ruraux ou urbains, dus à la nature ou à l'œuvre de l'homme, qui présentent un intérêt culturel ou esthétique, ou qui constituent des milieux naturels caractéristiques.
- article 1^{er} de la convention de 1972 définit le site comme l'ouvrage combiné de la nature et de l'homme. Ce sont les orientations à la convention, qui dès 1992 définiront à la suite d'une interprétation de l'article 1er le terme paysage culturel.

Les orientations distinguent alors trois catégories de paysages culturels :

- le paysage réalisé intentionnellement par l'homme : paysages de jardins et de parcs le plus souvent créés pour des raisons esthétiques ;
- le paysage évolutif : façonné à partir de contingences sociales, économiques, administratives ou religieuses et qui a atteint sa forme actuelle par association de ces contraintes avec l'environnement naturel ;
 Cette catégorie se subdivise non exclusivement en deux types :
 - le paysage fossile reflète une évolution qui s'est figée à un certain moment du passé,
 - le paysage vivant conserve un rôle socio-économique dans la société contemporaine et reflète une évolution qui continue dans le présent.
- le paysage associatif : caractérisé par l'alliance de phénomènes religieux, artistiques ou culturels à l'élément naturel. Les traces culturelles matérielles peuvent être inexistantes.

Le paysage culturel entretient des relations étroites avec le jardin historique. Cependant, s'ils sont tous deux des ouvrages combinés de l'homme et de la nature, le jardin historique – par exemple lieu marqué par l'histoire, ou lié à un édifice – sera toujours considéré comme un monument, plus que comme un élément naturel. Il est aussi toujours limité dans l'espace.

A contrario, le paysage peut être délimité arbitrairement en vue de sa protection. La charte de Florence du 21 mai 1981 définit le jardin historique comme « une composition architecturale et végétale qui, du point de vue de l'histoire ou de l'art, présente un intérêt public. Comme tel, il est considéré comme un monument ».

Aujourd'hui, et selon la doctrine, l'expression « paysage culturel » reçoit la définition principale suivante en droit international. Il s'agit de la « portion de territoire, identifiée à partir d'une perception intellectuelle ou sensorielle, marquée par l'intervention humaine, et caractérisée par une forte valeur historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique, constituant ainsi un ouvrage combiné de la nature et de l'homme ».

Ce sont les Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial (Paris, 1972, doc. WHC. 08/01, janvier 2008, Annexe 3, n° 3) qui en donne la définition internationale de référence :

« Les paysages culturels sont des biens culturels et représentent les « ouvrages combinés de la nature et de l'homme » désignés à l'article 1 de la Convention [(...) sont considérés comme « patrimoine culturel » : (...) les sites : œuvres de l'homme ou œuvres conjuguées de l'homme et de la nature, ainsi que les zones y compris les sites archéologiques qui ont une valeur universelle exceptionnelle du point de vue historique, esthétique, ethnologique ou anthropologique].

Ils illustrent l'évolution de la société et des établissements humains au cours des âges, sous l'influence des contraintes matérielles et/ou des atouts présentés par leur environnement naturel et des forces sociales, économiques et culturelles successives, internes et externes.

Les dispositions concernant le paysage culturel ont été intégrées dans les orientations en 1992, lors de la 16e session du comité pour le patrimoine mondial (doc. WHC-92/CONF.002/12).

3. Paysages urbains historiques⁸⁴⁵

Dans sa Recommandation concernant le paysage urbain historique adoptée le 10 novembre 2011, la Conférence générale reconnaît l'importance de l'approche centrée sur le paysage urbain historique en tant que moyen novateur de préserver le patrimoine et de gérer les villes historiques, et recommande aux États membres de prendre les mesures adéquates pour adapter ce nouvel instrument à leur contexte spécifique

Les territoires urbains historiques comptent parmi les manifestations les plus abondantes et les plus diversifiées du patrimoine culturel au sens où

- ils ont été façonnés par les générations ;
- ils constituent un témoignage essentiel des entreprises et des aspirations de l'humanité à travers le temps et l'espace ;
- le patrimoine urbain constitue pour l'humanité un acquis social, culturel et économique, défini par une stratification historique de valeurs qui ont été produites par la succession des cultures anciennes et contemporaines et une accumulation de traditions et d'expériences, reconnues comme telles dans leur diversité.

Le Grand-Duché de Luxembourg n'est pas épargné par une urbanisation se développant à grande vitesse, évolution qui engendre également des changements socioéconomiques.

Bien que les villes vivantes aient pour caractéristique inséparable leur caractère dynamique, le développement rapide et souvent non maîtrisé transforme les territoires urbains et leur environnement, ce qui peut entraîner une fragmentation et une détérioration du patrimoine urbain ainsi que des répercussions profondes sur les valeurs des communautés.

Une urbanisation rapide et mal maîtrisée peut en effet souvent entraîner une fragmentation sociale et spatiale, ainsi qu'une dégradation sévère de la qualité de l'environnement urbain et des zones rurales périphériques. Ce phénomène peut être notamment imputable à une densité de construction excessive ainsi qu'à l'uniformisation et la monotonie du bâti.

Reprenant par là le préambule de la Recommandation concernant le paysage urbain historique de l'UNESCO, il convient de recommander de mettre l'accent sur l'intégration des stratégies de conservation, de gestion et d'aménagement des territoires urbains historiques dans les processus de développement local et d'urbanisme, tels que l'architecture contemporaine et le développement des infrastructures, et que l'application d'une approche fondée sur le paysage aiderait à préserver l'identité urbaine.

En outre, le principe du développement durable implique la préservation des ressources existantes, la protection active du patrimoine urbain et sa gestion durable comme condition sine qua non du développement

L'UNESCO recommande donc aux États membres d'adopter le cadre et les dispositifs législatifs institutionnels appropriés en vue de faire appliquer, dans les territoires sous leur juridiction, les normes et principes énoncés dans ladite recommandation aux

⁸⁴⁵ « Recommandation concernant le paysage urbain historique », n° 41 et annexe, in ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE, *Actes de la Conférence générale*, 36e session, Paris, 25 octobre-10 novembre 2011, vol. 1, Résolutions ; voyez également à ce sujet le mémorandum de Vienne sur « Le patrimoine mondial et l'architecture contemporaine – Gestion du paysage urbain historique ».

niveaux local, national et régional ainsi que dans des institutions, services ou organes et associations concernés par la sauvegarde, la conservation et la gestion des territoires urbains historiques et de leur environnement géographique élargi.

Une autre recommandation adressée aux États membres et aux autorités locales compétentes est de définir, en fonction de leur contexte spécifique, les étapes essentielles de la mise en œuvre de l'approche axée sur le paysage urbain historique, qui pourraient notamment consister en l'action de :

- entreprendre des études exhaustives et une cartographie des ressources naturelles, culturelles et humaines des villes historiques ;
- parvenir à un consensus en optant pour une planification participative et en consultant les parties prenantes sur les valeurs à protéger en vue de leur transmission aux générations futures, et déterminer les attributs qui concrétisent ces valeurs ;
- évaluer la vulnérabilité de ces attributs face aux pressions socioéconomiques et aux impacts du changement climatique ;
- intégrer les valeurs du patrimoine urbain et leur état de vulnérabilité dans une démarche plus large d'urbanisme, qui indiquera les zones sensibles du patrimoine nécessitant une attention particulière lors de la planification, de la conception et de la réalisation de projets d'aménagement ;
- hiérarchiser les actions de conservation et de développement ;
- établir des partenariats et des cadres de gestion locale appropriés pour chacun des projets de conservation ou de développement prévus, et élaborer des mécanismes pour la coordination des diverses activités menées par les différents acteurs publics et privés

La Recommandation répond à la nécessité de mieux intégrer et inscrire les stratégies de conservation du patrimoine urbain dans le cadre des objectifs plus larges du développement durable global, de façon à appuyer les initiatives publiques et privées visant à préserver et à renforcer la qualité de l'environnement humain.

Elle propose d'appliquer une approche fondée sur le paysage pour identifier, conserver et gérer les territoires historiques dans leur cadre urbain plus large, prenant en considération l'interdépendance de leurs formes physiques, leur organisation et leurs liaisons spatiales, leurs caractéristiques et leur environnement naturels, ainsi que les valeurs sociales, culturelles et économiques qu'ils incarnent.

La Recommandation se fonde sur les quatre recommandations préalables de l'UNESCO relatives à la préservation du patrimoine et également sur les conventions et les chartes modernes relatives à la conservation, qui traitent des multiples dimensions du patrimoine culturel et naturel.

Elle donne une définition du « paysage urbain historique » (§ 8). Ce dernier s'entend « du territoire urbain conçu comme la résultante d'une stratification historique de valeurs et d'attributs culturels et naturels, dépassant les notions de « centre historique » ou d'« ensemble historique » pour inclure le contexte urbain plus large ainsi que son environnement géographique.

Ce contexte plus large comprend notamment

- la topographie, la géomorphologie, l'hydrologie et les caractéristiques naturelles du site ;
- son environnement bâti, tant historique que contemporain ;
- ses infrastructures de surface et souterraines ;
- ses espaces verts et ses jardins ;

- ses plans d'occupation des sols et son organisation de l'espace ;
- les perceptions et les relations visuelles ;
- tous les autres éléments constitutifs de la structure urbaine.
 - Les vecteurs de diversité et d'identité
 - Les pratiques et valeurs sociales et culturelles,
 - Les processus économiques
 - Les dimensions immatérielles du patrimoine.

Cette définition fournit la base d'une approche globale et intégrée pour l'identification, l'évaluation, la conservation et la gestion des paysages urbains historiques dans le cadre global du développement durable.

L'approche centrée sur le paysage urbain historique vise à préserver la qualité de l'environnement humain et à renforcer l'utilisation productive et durable des espaces urbains, tout en reconnaissant leur caractère dynamique et en s'attachant à promouvoir la diversité sociale et fonctionnelle. Elle intègre les objectifs de la conservation du patrimoine urbain à ceux du développement socioéconomique. Elle repose sur une relation équilibrée et durable entre l'environnement urbain et le cadre naturel, entre les besoins des générations présentes et futures et l'héritage du passé.

L'UNESCO dans ses derniers projets d'objectifs stratégiques encourage l'application de la Recommandation de 2011 concernant le paysage urbain historique comme moyen d'assurer l'intégration de politiques et pratiques de conservation respectueuse des valeurs et traditions patrimoniales de différents contextes culturels dans les objectifs plus vastes du développement urbain.

H. PATRIMOINE CULTUREL SUBAQUATIQUE

Cf. conventions à ratifier et questions connexes.

I. PATRIMOINE AUDIOVISUEL

La notion de patrimoine audiovisuel est relativement récente, et a été consacrée grâce à l'action du Conseil de l'Europe.

La production audiovisuelle s'accroît dans le courant du XX^e siècle et, faute d'avoir été sauvegardée comme objet digne de protection et de restauration, une partie de celle-ci est perdue à jamais.

Dès les années 80, le Conseil de l'Europe se préoccupe de la protection du patrimoine audiovisuel. La Recommandation du Conseil de l'Europe sur la conservation du patrimoine cinématographique européen (R (85) 8 du Comité des ministres aux États membres, adoptée le 14 mai 1985, lors de la 385^e réunion des Délégués des Ministres) prend les enjeux à bras le corps.

Ce texte recommande notamment aux gouvernements des États membres :

- de « souligner le rôle essentiel des archives cinématographiques et de leur fournir les ressources nécessaires à la protection du patrimoine cinématographique national, notamment par la restauration et la conservation de films » (a) ;
- ainsi que de « promouvoir la création d'un système de dépôt légal, dans des services d'archives agréés, des films nationaux, particulièrement de ceux qui présentent un intérêt documentaire historique ou culturel, et d'encourager l'archivage des films réalisés pour la télévision ainsi que du matériel enregistré électroniquement et diffusé sur le marché national » (b).

Ce n'est cependant qu'en 2001 qu'une convention internationale et un protocole additionnel ont été adoptés à ce propos.

Afin d'assurer cette protection les deux instruments prévoient un mécanisme de dépôt légal.

Le vaste ensemble du patrimoine audiovisuel concerne le cinéma, la télévision, la vidéo et les produits du multimédia, de l'interactivité et des nouvelles technologies et doit être protégé. La Convention possède un champ d'application large car il vise la protection des « images en mouvement ».

Le patrimoine audiovisuel reçoit principalement une définition internationale par la Convention européenne relative à la protection du patrimoine audiovisuel (Strasbourg, 8 novembre 2001) et son protocole sur la protection des productions télévisuelles (Strasbourg, 8 novembre 2001).

La première contient en son article 2 les définitions suivantes :

- « images en mouvement » désigne tout ensemble d'images en mouvement, quelles que soient la méthode utilisée pour l'enregistrement et la nature du support, qu'elles soient ou non accompagnées d'une sonorisation, susceptibles de donner une impression de mouvement ;
- « œuvre cinématographique » désigne les images en mouvement de toute durée, en particulier les œuvres cinématographiques de fiction, d'animation et les documentaires, destinées à être diffusées dans les salles de spectacle cinématographique ; [...]. »

L'article 1^{er} du protocole définit quant à lui les « productions télévisuelles ». Elles désignent « toutes les images en mouvement, autres que les œuvres cinématographiques, qui ont été produites pour transmission par émetteur terrestre, câble, satellite ou d'autres moyens, pour réception par le public, à l'exception des images en mouvement transmises sur demande individuelle et des images interactives en mouvement (...) »

La doctrine le définit comme l' « élément du patrimoine culturel constitué par les œuvres cinématographiques, les productions télévisuelles et tout autre type d'images en mouvement, avec ou sans accompagnement sonore ».

5. QUESTIONS SPÉCIALES

A. LA PROPRIÉTÉ DES DÉCOUVERTES

La première question spéciale concerne la propriété des biens culturels non découverts.

1. Les directives internationales : UNESCO et Unidroit

Un groupe d'experts en propriété des États au sujet des biens culturels a été constitué dès 2009 afin d'établir des dispositions modèles définissant la propriété de l'État sur les biens culturels non découverts accompagnées de lignes directrices explicatives. Ce groupe d'expert a été constitué par les Secrétariats de l'UNESCO et d'UNIDROIT. Le but des travaux est d'aider les organes législatifs nationaux, dans le contexte de la mise en place d'un cadre législatif de protection du patrimoine, à se doter d'un appareil législatif performant quant à l'établissement et à la reconnaissance de leur droit de propriété sur les biens culturels non découverts en vue, notamment, d'en faciliter la restitution en cas de soustraction illicite.

Bien entendu, il ne s'agit pas d'un texte juridique contraignant ou d'un instrument normatif puisqu'il n'a pas fait l'objet d'approbation formelle des États. Les dispositions constituent un modèle offert aux États qui en auraient besoin, parmi d'autres outils juridiques dont les Secrétariats de l'UNESCO et d'UNIDROIT ont pour mission d'encourager l'application.

Disposition 1 – Obligation générale

L'État prend toutes les mesures nécessaires et appropriées pour protéger les biens culturels non découverts et les préserver pour les générations présentes et futures.

Disposition 2 – Définition

Les biens culturels non découverts comprennent les biens qui, conformément au droit interne, revêtent une importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science et qui se trouvent dans le sous-sol ou sous l'eau.

Disposition 3 – Propriété de l'État

Les biens culturels non découverts sont la propriété de l'État, sous réserve qu'il n'existe aucun droit de propriété antérieur.

Disposition 4 – Soustraction ou fouille illicite

Un bien culturel issu de fouilles illicites ou licitement issu de fouilles mais illicitement retenu est considéré comme un bien volé.

Disposition 5 – Inaliénabilité

Le transfert de propriété d'un bien culturel considéré comme volé au sens de la Disposition 4, est nul et sans effet, à moins qu'il puisse être établi que le cédant détient légalement la propriété du bien au moment du transfert.

Disposition 6 – Mise en œuvre internationale

Aux fins de garantir le retour ou la restitution à l'État des biens culturels issus de fouilles illicites ou licitement issus de fouilles mais illicitement retenus, ceux-ci sont considérés comme des biens volés.

2. Rapports sur l'archéologie et pratique étrangère

En France, un livre blanc⁸⁴⁶ a très récemment dressé un bilan et formulés des propositions corrélatives quant à l'archéologie préventive.

Il rappelle ainsi que l'objet archéologique est un bien commun et que les données archéologiques un bien public.

Il analyse quel est le statut des objets archéologiques et constate que bien que la discipline archéologique se soit développée, cela n'a entraîné qu'une modification partielle de l'image générique et du statut des « objets » découverts lors des fouilles.⁸⁴⁷ Il est important de retenir que le rapport recommande de repenser en profondeur le statut juridique de l'objet archéologique car, aujourd'hui, la notion même d'objet archéologique couvre effectivement un vaste champ.

Il convient d'insister sur les constatations et certaines recommandations du Livre blanc en ce qu'elles rejoignent les préoccupations des milieux concernés au Luxembourg.

Lors des dernières modifications législatives en la matière (2001 et 2003), le législateur français n'avait pas « saisi l'occasion de moderniser le régime de propriété des biens archéologiques, meubles et immeubles, et d'affirmer ainsi la valeur collective des témoins matériels des sociétés passées ».

La législation française considère le patrimoine archéologique, bien matériel enfoui dans le sol, comme un gisement lié à une propriété foncière définie (selon le régime de droit commun défini par le code civil).

C'est le contraire de la situation dans la plupart des pays développés où le patrimoine archéologique est « considéré comme un « bien immatériel » dont la valeur culturelle implique une appropriation collective, sous la tutelle des pouvoirs publics », inspiration directe des recommandations de la Convention de La Valette (Malte).

Le rapport souligne que le dispositif français du partage du mobilier archéologique entre l'État et le propriétaire du sol détruit la cohérence scientifique des collections, rompt le processus scientifique de leur étude, contredit le principe de sauvegarde du patrimoine et complique la nécessaire présentation publique des résultats de la recherche.

C'est ce même régime qui prévaut au Grand-Duché de Luxembourg.

Ici comme en France, ce régime est un sujet d'incompréhension pour la communauté scientifique dans son ensemble et la source d'un surcroît de travail pour les services archéologiques (respectivement CNRA au Luxembourg, services déconcentrés du ministère de la Culture en France).

Le Livre blanc français préconise donc une révision du régime de propriété des mobiliers issus des fouilles archéologiques dans le sens d'une simplification (harmonisation du régime de propriété, quelles que soient les conditions des découvertes) et d'un alignement sur la propriété publique reconnue par d'autres grands pays.

Bien qui n'a de valeur que par la connaissance qu'il porte grâce à sa mise en contexte, l'objet archéologique doit acquérir le statut de bien public inaliénable.

⁸⁴⁶ COMMISSION D'ÉVALUATION SCIENTIFIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE, *Livre blanc de l'archéologie préventive*, mars 2013.

⁸⁴⁷ « à la notion d'objet archéologique regroupant des documents rares et/ou esthétiquement significatifs en usage il y a encore un siècle, répond aujourd'hui l'abondance et la variété des artefacts (tessons, objets métalliques, restes organiques...), des écofacts (pollens, charbons...) et des prélèvements pour analyse pris en compte par les chercheurs. Ce qui était sans intérêt, ni signification autrefois, comme les déchets ou les traces organiques, est devenu une composante majeure de la manière de comprendre l'histoire et de l'expliquer à nos concitoyens. », *Livre blanc*, op. cit., p. 60.

En ce sens, le land du Nordrhein-Westfalen qui a entamé une refonte de sa *Denkmalschutzgesetz* a prévu d'y intégrer le principe du *Schatzregal* (cf. *infra*). Certains auteurs souhaiteraient également que les vestiges archéologiques soient considérés comme monument indépendamment du fait qu'ils sont protégés formellement (par classement ou inscription).

Le rapport propose donc d'aligner la législation française sur celle d'autres grands pays et d'attribuer la propriété du mobilier à la puissance publique.

Il propose encore

- de poursuivre la politique d'initiative et de soutien à la création des « centres de conservation et d'étude » (CCE) dans une perspective de partenariat entre l'État et les collectivités territoriales, tout en redéfinissant la finalité en terme de maillage territorial et d'objectifs patrimoniaux⁸⁴⁸ ;
- de faire de l'exploitation scientifique des données acquises par l'archéologie préventive une priorité ainsi que de renforcer l'exigence du respect des délais de restitution des rapports finals d'opération ;
- de développer les moyens d'accès pour la communauté scientifique aux ressources numériques documentaires produites par l'ensemble des opérateurs ;
- de renforcer les actions de diffusion des connaissances vers les citoyens.

⁸⁴⁸ La Convention de Malte prévoit « l'aménagement de dépôts appropriés pour les vestiges archéologiques déplacés de leur lieu d'origine » (art. 4, paragraphe iii).

Le mobilier archéologique, en particulier celui issu des fouilles préventives, mérite des espaces de gestion, de conservation et de valorisation du mobilier.

Si la France organise des Centres de conservation et d'étude (CCE), elle souhaiterait lier de manière plus forte l'État et les collectivités territoriales. Ces lieux issus de tels partenariats assurent la conservation et jouent un rôle d'animation, de rencontre scientifique et de transmission.

Il semblerait que dans ce pays la gestion des « archives du sol » (documentation des opérations, bases de données ainsi que mobilier recueilli), qui doivent être considérées comme indissociables, apparaît comme un vrai point faible dans la situation actuelle (*Livre blanc, op. cit.*, p. 61).

B. LES INSTANCES D'AVIS OU ORGANISMES CONSULTATIFS

Le choix de la deuxième question spéciale s'est porté sur les organes compétents pour rendre des avis ou des conseils dans différents pays.

1. Région Wallonne

La Commission royale des monuments, sites et fouilles pour la région wallonne est un des organismes qui, en *Région wallonne*, ne disposent que d'attributions consultatives.⁸⁴⁹

Il convient de parcourir l'organisation entourant la Chambre provinciale, province du Luxembourg.

La Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles (CRMSF) se définit elle-même comme l'organe qui conseille le Gouvernement wallon en matière de protection et de conservation du Patrimoine. Elle regroupe des spécialistes ayant une expérience et une expertise probantes dans les domaines de l'archéologie, de l'architecture, de l'histoire de l'art, de la géographie, de la géologie, de la botanique, de la zoologie, etc.

La Commission royale des Monuments a été créée en 1835 par Léopold I^{er}. En 1912, une section des Sites voit le jour. En 1989, année de la régionalisation du Patrimoine, une section des Fouilles est constituée.

Conséquence de la réforme de la fonction consultative, un arrêté du Gouvernement wallon, le 19 juin 2008, modifie le fonctionnement de la Commission royale (abrogation de celui du 2 mai 1996). Le changement principal est que les avis sont rendus de manière concentrée par la Chambre régionale.

La dernière réforme a en effet impliqué une évolution de la structure de la Commission. Tandis que cette dernière compte globalement moins de membres⁸⁵⁰, seule la Chambre régionale est composée de membres effectifs, répartis en trois sections. La Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles regroupe plusieurs organes aux missions bien précises.

L'**assemblée générale** se réunit traditionnellement deux fois par an (généralement en janvier et en mai) pour examiner certains dossiers interdisciplinaires, approuver les rapports d'activités et mener des discussions de fond. Les membres assistent ensuite à une conférence. Elle est composée des 90 membres de la CRMSF.

Le **Bureau** de Commission royale coordonne les travaux et harmonise les éventuelles divergences de vues entre deux ou plusieurs sections de la CRMSF. Il décide et programme également les activités et futures publications de la CRMSF. Il est composé de 10 membres (1 président, 3 vice-présidents, 2 membres effectifs élus au sein de chaque section).

Le Bureau de la CRMSF peut constituer des **groupes de travail** pour examiner une question particulière ou mener une réflexion globale sur un sujet précis.

⁸⁴⁹ Voyez à ce sujet : « Belgique (rapport national) », par Diane DÉOM, Thomas BOMBOIS, Thibault CEDER, Gautier PIJCKE, David RENDERS et Benoît GORS, in *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié*, tome 2 : annexes, Rapport de l'office parlementaire d'évaluation de la législation n° 404 (2005-2006) de M. Patrice GÉLARD, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, déposé le 15 juin 2006.

⁸⁵⁰ Arrêté du Gouvernement wallon relatif à la désignation des membres de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles du 10 juillet 2008.

Ces groupes de travail sont constitués de membres de la Commission royale. Parfois, ils sont complétés de personnes extérieures.

Actuellement, la CRMSF compte deux groupes de travail, d'une part, le Groupe de travail "éolienne", et d'autre part, le Groupe de travail « revêtements des sols en milieux sensibles d'un point de vue patrimonial ». Le premier est chargé des questions relatives aux implantations de parcs éoliens. Le second remplit une fonction de veille sur ce qui se fait en Wallonie et à l'étranger (observations et analyses critiques des réalisations), mène une réflexion de fond sur la problématique et veille à une mise à jour permanente de l'état de la question et, enfin, élabore des propositions concrètes à l'intention des maîtres d'ouvrage, notamment les communes.

La **Chambre régionale** remplit les missions d'avis de la CRMSF et délibère par sections.

- (1) monuments et ensembles architecturaux,
- (2) sites,
- (3) fouilles.

Des assemblées plénières de deux ou des trois sections peuvent être organisées en fonction des dossiers examinés.

La Chambre régionale peut interroger les Chambres provinciales. Elle est composée de 49 membres (1 président, 3 vice-présidents, 41 membres effectifs, 4 membres spécialistes) et un secrétariat assure le travail au quotidien.

Les **Chambres provinciales** sont, quant à elles, composées de membres correspondants-suppléants, qui ne sont attachés à aucune section en particulier, et d'un membre effectif, désigné par le Gouvernement, qui préside à ses travaux.

Cinq Chambres provinciales (Brabant wallon, Hainaut, Liège, Luxembourg et Namur) délibèrent à la demande de la Chambre régionale, appuyées par un secrétariat qui assure le suivi du travail au quotidien.

Les Chambres provinciales regroupent :

- 5 membres effectifs, un par Chambre provinciale, qui président les travaux ;
- 41 membres correspondants et suppléants. Ces membres sont répartis dans les Chambres provinciales en fonction de leur domicile.

Les missions confiées à la CRMSF sont régies par le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie (CWATUPE) et, principalement, l'arrêté ministériel approuvant le règlement d'ordre intérieur de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles du 28 janvier 2009.

Les missions de la Commission royale des Monuments, Sites et Fouilles (CRMSF) touchent à de nombreuses facettes du Patrimoine de Wallonie

a) Instance d'avis

La Commission est une instance d'avis et est chargée d'en rendre :

- les propositions de classement pour les monuments, ensembles architecturaux, sites et sites archéologiques ;
- les propositions d'établissement de zones de protection des biens classés ;
- les propositions d'inscription ou de retrait d'un bien immobilier sur la liste de sauvegarde ;

- les projets de travaux et de fouilles archéologiques relatifs aux biens classés ou en voie de classement, inscrits sur la liste de sauvegarde, situés dans une zone de protection ou « pastillés » à l'inventaire du Patrimoine.

Les avis de la CRMSF sont rendus collégalement. Jugés confidentiels selon la réglementation, ils ne sont pas publiés. Seuls le ministre du Patrimoine et son administration ont accès à ces informations.

b) Patrimoine exceptionnel de Wallonie et Patrimoine mondial de l'UNESCO

La CRMSF participe à l'établissement de la Liste du Patrimoine exceptionnel de Wallonie depuis 1993 et ce à la demande du ministre.

Elle émet également des propositions sur les biens susceptibles d'être inscrits sur la Liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO.

c) Recommandations en matière de politique du Patrimoine

La CRMSF adresse au ministre des recommandations de politique générale en matière de Patrimoine.

À la demande du Gouvernement, elle donne un avis sur tout avant-projet de décret ou de projet d'arrêté relatif au Patrimoine.

d) Activités de valorisation

Parmi ses activités de valorisation des richesses patrimoniales, celles de publication, de la tenue d'un centre d'archives et de documentation.

2. Région de Bruxelles-Capitale

Comme l'aménagement du territoire est une matière qui ressortit à la compétence des Régions en Belgique, une Commission royale des monuments et des sites existe en *Région de Bruxelles-Capitale*. Elle a été instituée par la Région dès 1993 et est visée par le Code bruxellois d'Aménagement du Territoire du 9 avril 2004. Cependant, *a contrario* de son homologue wallonne, elle dispose d'attributions qui vont au-delà de la simple consultation.

a) Missions

Premièrement, aux termes de l'article 11 du Code bruxellois d'Aménagement du Territoire, la Commission Royale des Monuments et des Sites de la Région de Bruxelles-Capitale est chargée de donner les avis requis par ce Code ou en vertu de celui-ci.

Deuxièmement, la Commission peut aussi donner un avis au Gouvernement, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative, sur toute question se rapportant à un bien relevant du patrimoine.

Troisièmement, la Commission peut, enfin, adresser des recommandations de politique générale sur la problématique de la conservation du patrimoine.

Dans l'exercice des compétences d'avis et de recommandations qui lui sont confiées, la Commission royale des monuments et des sites assure la conservation des biens relevant

du patrimoine inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés, et veille à leur réaffectation en cas d'inexploitation ou d'inoccupation.⁸⁵¹

Parmi les avis qui doivent être rendus par la Commission, certains sont des « avis conformes ». Dans ces cas, l'autorité administrative qui est investie du pouvoir de décision, principalement quant au traitement des demandes de permis d'urbanisme, ne peut exercer ce pouvoir que de l'accord de la Commission.

Ces avis conformes sont principalement formulés dans le cadre de l'instruction de demandes de *permis relatifs à des actes et travaux portant sur un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classés*.

Ces actes et travaux ne peuvent ainsi être autorisés, par le fonctionnaire-délégué de la Région de Bruxelles-Capitale, que de l'avis conforme de la Commission, en vertu de l'article 177, § 2, 4, du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire.⁸⁵²

⁸⁵¹ Art. 11 § 1^{er} CoBAT : « Il est institué une Commission royale des monuments et des sites.

Elle est chargée de donner les avis requis par le présent Code ou en vertu de celui-ci.

Elle peut aussi donner un avis au Gouvernement, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative, sur toute question se rapportant à un bien relevant du patrimoine immobilier.

Elle peut également lui adresser des recommandations de politique générale sur la problématique de la conservation.

Dans l'exercice des compétences d'avis et de recommandations que lui attribuent les alinéas précédents, la Commission royale des monuments et des sites assure la conservation des biens relevant du patrimoine immobilier, inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés et veille à leur réaffectation en cas d'inexploitation ou d'inoccupation. »

⁸⁵² Art. 177 § 2 CoBAT : Lorsque la demande porte sur des actes et travaux relatifs à un bien repris sur la liste de sauvegarde ou classé ou en cours d'inscription ou de classement, elle est, en ce qui concerne les interventions portant sur ce bien, soumise à l'avis préalable de la Commission royale des monuments et des sites dans les quinze jours de l'accusé de réception de la demande de permis.

La Commission royale des monuments et des sites émet son avis dans les trente jours de la notification par le fonctionnaire délégué de la demande.

Si ce délai n'est pas respecté, l'avis est réputé favorable, à moins que la Commission royale des monuments et des sites ait décidé, dans ce délai, de faire mener une étude complémentaire, auquel cas, elle dispose d'un délai supplémentaire de soixante jours pour remettre son avis. Si ce délai n'est pas respecté, l'avis est réputé favorable.

Le fonctionnaire délégué ne peut délivrer le permis en ce qui concerne les interventions visées à l'alinéa 1er que sur avis conforme de la Commission royale des monuments et des sites.

[2 Lorsque l'avis conforme de la Commission royale des monuments et des sites est assorti de conditions, celles-ci sont énumérées de façon claire et précise dans le dispositif de cet avis.]2

b) Composition⁸⁵³

Aux termes de l'article 11, § 2, du Code bruxellois d'aménagement du territoire, la Commission royale des monuments et des sites se compose de 18 membres, nommés par le Gouvernement de la Région. Douze membres sont choisis sur la base d'une liste double présentée par le Parlement régional et six autres sont choisis sur présentation de la Commission elle-même.

Les membres de la Commission émanent de l'ensemble des milieux concernés par la conservation du patrimoine, y compris les associations. Chacune des disciplines suivantes est représentée : patrimoine naturel, archéologie, recherches historiques, patrimoine architectural, techniques de restauration. Par ailleurs, la Commission comporte *au moins* un licencié ou docteur en archéologie et histoire de l'art, un licencié ou docteur en histoire, et un architecte. Les membres sont nommés pour un mandat renouvelable de 6 ans.

La Commission royale des monuments et des sites doit adopter un règlement d'ordre intérieur (ROI). Ce dernier doit être soumis à l'approbation du Gouvernement bruxellois.

Le CoBAT fixe des règles de décision, à savoir que les avis, observations, recommandations et suggestions de la CRMS sont formulés à la majorité simple des membres présents.

Toutefois, les avis conformes requis par le présent Code ou en vertu de celui-ci sont formulés à la majorité des deux tiers des membres présents.

Hormis pour les avis, la minorité peut mentionner son opinion au procès-verbal.

§ 4. La Commission royale des monuments et des sites est assistée d'un secrétariat permanent.

Le Gouvernement désigne les fonctionnaires de l'Administration du Patrimoine chargés de ce secrétariat.

Le secrétariat a notamment pour mission d'assurer le secrétariat et l'administration interne de la Commission royale des monuments et des sites.

⁸⁵³ Art. 11 § 2 CoBAT : « Art. 11 § 2. Le Gouvernement arrête la composition, l'organisation et les règles d'incompatibilité de la Commission royale des monuments et des sites en consacrant l'application des principes suivants :

1. La Commission royale des monuments et des sites se compose de 18 membres nommés par le Gouvernement. Douze sont choisis sur base d'une liste double présentée par le Conseil de la Région et six sont choisis sur présentation de la Commission royale des monuments et des sites.

2. La Commission royale des monuments et des sites est composée de membres émanant de l'ensemble des milieux concernés par la conservation, y compris les associations.

Les membres de la Commission royale des monuments et des sites ont une compétence notoire en matière de conservation du patrimoine immobilier.

Chacune des disciplines suivantes est représentée : patrimoine naturel, archéologie, recherches historiques, patrimoine architectural, techniques de restauration.

Par ailleurs, la Commission royale des monuments et des sites comporte au moins un licencié ou docteur en archéologie et histoire de l'art, un licencié ou docteur en histoire et un architecte.

3. Les membres de la Commission royale des monuments et des sites sont nommés pour un mandat de six ans renouvelable au maximum deux fois.

4. La Commission royale des monuments et des sites est renouvelée tous les trois ans par moitié.

5. La Commission royale des monuments et des sites ne peut émettre un avis conforme requis par le présent Code ou en vertu de celui-ci que si deux tiers au moins de ses membres sont présents.

Tant que ce quorum de présence n'est pas atteint, de nouvelles réunions peuvent être convoquées avec le même ordre du jour. En ce cas, le délai endéans lequel l'avis conforme doit être émis est prorogé de quinze jours. A défaut de réunir le quorum de présence dans ce délai prorogé, l'avis est réputé favorable. »

§ 5. Les avis de la Commission royale des monuments et des sites visés au § 1er, alinéa 2, sont réunis dans un registre tenu par le secrétariat et sont accessibles au public. Ils peuvent être consultés au secrétariat de la Commission. En outre, celle-ci assure la publication de ces avis sur un réseau d'informations accessibles au public.

c) Contrôle des pouvoirs publics

Compte tenu de ce que les membres de la Commission sont nommés par le Gouvernement de la Région, pour un mandat limité dans le temps, un certain contrôle est exercé par les pouvoirs publics. Ce constat pourrait rendre discutable le caractère « indépendant » de la Commission.

Les avis de la Commission ne sont, par ailleurs, pas susceptibles de recours administratifs et ne sont sujets à des contrôles juridictionnels qu'au travers des actes administratifs unilatéraux qui, s'appuyant sur ces avis, sont adoptés par l'autorité administrative investie du pouvoir de décision.

d) Éléments d'information quant à l'organisation

Des fonctionnaires de l'administration régionale assurent le secrétariat de la Commission royale et son fonctionnement interne.

3. France

En France, il y a plusieurs instances d'avis qui peuvent être utilement rapprochées de celles qui existent par ailleurs.

En premier lieu, la **Commission Nationale des Monuments Historiques (CNMH)**.

En tant qu'institution nationale prévue par la partie législative du Code du patrimoine, article L611-1, la CNMH **se prononce** notamment dans les cas prévus aux articles :

- L621-30-1 : avis quant au périmètre modifié des immeubles classés ou inscrits en cas de désaccord de la commune ou des communes intéressées et de décision prise par décret en Conseil d'État ;
- L621-5 : avis en cas de désaccord du propriétaire et quant au classement d'office au titre des monuments historiques d'un immeuble appartenant à une collectivité territoriale ou à un de ses établissements publics avant décision par décret en Conseil d'État ;
- L. 621-6 : avis en cas de défaut de consentement du propriétaire et quant au classement d'office au titre des monuments historiques d'un immeuble. Dans ce cas, la CNMH détermine les conditions de classement et notamment les servitudes et obligations qui en découlent ;
- L. 621-12 : avis avant mise en demeure du propriétaire par l'autorité administrative de faire procéder à des travaux lorsque la conservation d'un immeuble classé au titre des monuments historiques est gravement compromise par l'inexécution de travaux de réparation ou d'entretien ;
- L. 622-3 : avis en cas de désaccord du propriétaire qui est une collectivité territoriale ou un de ses établissements, et quant à un classement d'office au titre des monuments historiques d'objets mobiliers leur appartenant ;
- L. 622-4 : avis en cas de défaut de consentement du propriétaire privé et quant au classement d'office d'objets mobiliers au titre des monuments historiques.

La CNMH, conformément à l'article R611-1 du Code du patrimoine est chargée d'émettre un **avis** :

- sur les propositions de classement au titre des monuments historiques des immeubles, des objets et immeubles par destination, ainsi que sur les propositions d'inscription d'immeubles qui lui sont soumises ;
- sur les propositions d'inscription au titre des monuments historiques des orgues, buffets d'orgues et des instruments de musique ;
- sur les propositions de modification des périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits lorsque la commune ou les communes intéressées n'ont pas donné leur accord ;
- sur les projets de travaux d'entretien ou de réparation sans lesquels la conservation d'un immeuble classé est gravement compromise ;
- sur les programmes, avant-projets ou projets de travaux portant sur des monuments historiques classés ou inscrits ou relatifs à la création d'œuvres d'art plastique dans les monuments historiques classés ou inscrits qui lui sont soumis.

Elle est également **chargée d'étudier**, avec le concours des services compétents, et de proposer toutes mesures propres à assurer la protection, la conservation et la mise en valeur des monuments historiques et de leurs abords.

La CNMH est divisée **en six sections** dont les compétences sont respectivement le classement des immeubles ; travaux sur les immeubles classés ou inscrits ; périmètres de protection des immeubles classés ou inscrits et travaux sur les immeubles situés dans ces périmètres ; classement des objets mobiliers et travaux sur les objets mobiliers classés ; classement et inscription des orgues, buffets d'orgue et instruments de musique et travaux s'y rapportant ; classement des grottes ornées et travaux sur les grottes ornées classées (art. R611-2). Un **comité des sections** de la CNMH examine les autres questions.

Son **autorité de rattachement** est le ministre chargé de la culture. Elle est présidée par le ministre chargé de la culture ou, en son absence, par le directeur général des patrimoines ou son représentant (art. R611-4). C'est un arrêté du ministre chargé de la culture qui fixe son règlement intérieur.

Elle comporte des personnes titulaires d'un mandat électif national ou local, des représentants de l'État et des personnalités qualifiées.

L'article R611-8 prévoit qu'elle comprend des membres de droit et des membres nommés pour une durée de quatre ans. Les membres peuvent appartenir à plusieurs sections. Ils ne peuvent siéger dans la même section à des titres différents.

Les membres des sections et leur qualité sont définis aux articles R611-10 à R611-15 du Code du patrimoine. Les membres du comité des sections sont définis à l'article R611-16.

En second lieu, la **Commission Régionale du Patrimoine et des Sites (CRPS)**.

Considérée comme une institution locale par l'article L612-1 du Code du patrimoine et introduite par celui-ci, la commission régionale du patrimoine et des sites :

- est placée auprès du représentant de l'État dans la région (préfet) ;
- comprend des personnalités titulaires d'un mandat électif national ou local, des représentants de l'État et des personnalités qualifiées ;

- examine dans une de ses sections les recours prévus par les articles L621-31 et L641-1 ;
- est présidée par le préfet de région ou son représentant. Elle comprend en outre des représentants de l'État, des personnes titulaires d'un mandat électif et des personnalités qualifiées nommés par arrêté du préfet de région ;
- est compétente dans le cas prévu à l'article L622-10 en matière d'objets mobiliers (L612-2) ;
- comprend des représentants de l'État, des titulaires d'un mandat électif local et des personnalités qualifiées ;
- est compétente notamment dans le cas prévu à l'article L. 642-3 (aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine) ;
- est consultée sur le projet d'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine avant l'engagement de l'enquête publique préalable à l'élaboration ou à la révision en cours d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (L642-8) ;
- est consultée par le préfet de région avant qu'il émette un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France en cas de désaccord soit du maire ou de l'autorité administrative compétente pour délivrer le permis de construire, le permis d'aménager ou le permis de démolir ou pour ne pas s'opposer à la déclaration préalable, soit du pétitionnaire avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France ;
- rend des avis sur le projet d'arrêté de création ou de révision de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

Selon l'article R612-1 du même code, la CRPS est chargée d'émettre un avis :

- sur les demandes de classement ou d'inscription d'immeubles au titre des monuments historiques ainsi que sur les propositions de classement ou d'inscription dont le préfet de région prend l'initiative ;
- sur les projets de création d'aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ;
- sur les propositions de création de périmètres de protection adaptés prévues au deuxième alinéa de l'article L. 621-30-1. Dans ce cas, l'avis est donné conjointement à l'avis sur la proposition d'inscription ou de classement de l'immeuble non protégé auquel se rapporte ce périmètre. Elle peut aussi donner un avis sur les propositions de modification des périmètres de protection existants prévues au troisième alinéa du même article ;
- sur toute question intéressant l'étude, la protection et la conservation du patrimoine de la région, si le préfet de région le requiert.

LA CRPS intervient notamment dans les procédures de classement, d'instance de classement et de déclassement d'immeubles.

Une délégation permanente de la commission régionale du patrimoine et des sites examine les demandes ou propositions de classement ou d'inscription au titre des monuments historiques qui lui sont soumises. Elle peut émettre sur ces propositions un avis défavorable au nom de la commission ou se prononcer pour leur présentation devant la commission (R612-8).

La CRPS remet son avis :

- réunie en formation plénière (ou sa délégation permanente), au préfet de région sur les demandes dont le préfet est saisi, après avoir vérifié le caractère complet du

dossier, ainsi que sur les propositions de classement dont le préfet prend l'initiative (R621-4) ;

- en cas de déclassement d'un immeuble classé au titre des monuments historiques dans les mêmes conditions que pour le classement (R621-10) ;
- avant inscription d'un immeuble au titre des monuments historiques, prononcée par arrêté du préfet de région (R621-54) ;
- au préfet de région sur la proposition d'un périmètre de protection adapté lors de la procédure d'inscription ou de classement ou d'une instance de classement, d'un immeuble non protégé au titre des monuments historiques.

La CRPS :

- est tenue informée de l'état d'avancement des projets d'aires de mises en valeur de l'architecture et du patrimoine, des programmes de travaux intéressant les monuments historiques, des études et actions relatives au patrimoine ethnologique et des suites données à ses avis ;
- propose au préfet de région des orientations pour la mise en œuvre à l'échelon régional de la politique nationale en matière d'étude, de protection et de conservation du patrimoine ;
- donne son avis avant inscription d'un immeuble au titre des monuments historiques par arrêté du préfet de région, elle est alors réunie en formation plénière (art. R621-54).

Le préfet de région établit chaque année un rapport sur les activités de la commission, qui est transmis au ministre chargé de la culture (article R612-2).

Par ailleurs les personnalités qualifiées, dont il est question dans la composition de la CRPS, sont choisies parmi des historiens, des historiens de l'art, des universitaires, des chercheurs, des architectes, des paysagistes, ou des conservateurs du patrimoine. Elles sont retenues au regard de leur activité présente ou passée ou de leurs travaux personnels sur le patrimoine monumental ou l'architecture de la région. La circulaire du 8 février 2013⁸⁵⁴ précise que le choix devra prendre en compte l'architecture du XX^e siècle, le champ paysager et environnemental, le patrimoine industriel, scientifique et technique et les parcs et jardins historiques.

Sont comprises dans ces personnalités qualifiées des représentants d'associations ou de fondations. Celles qui sont représentées doivent bénéficier d'une reconnaissance certaine dans la région, même si leur champ d'action statutaire peut être départemental ou local. La circulaire recommande par exemple que parmi les associations choisies l'une au moins représente les propriétaires privés de monuments historiques.

4. Pays Baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie)

En **Estonie**, l'instance d'avis en la matière semble être le *Groupe consultatif en matière de conservation du patrimoine*. Ce dernier est un organe consultatif qui fonctionne à l'intérieur du ministère de la Culture (§ 8 (1) de la loi sur la conservation du patrimoine) Il comprend au moins sept membres et ceux-ci sont nommés pour un terme de 4 ans par le ministre de la Culture.

Il comprend des représentants des universités, des institutions de recherche, des associations et alliances, et des experts dans les champs de l'histoire de l'archéologie, de l'ethnographie, de l'architecture, de la restauration, de l'histoire de l'art et de la science.

⁸⁵⁴ Circulaire du 8 février 2013 du Ministère de la Culture et de la Communication ayant pour objet la Commission régionale du patrimoine et des sites : missions, composition et fonctionnement en matière de monuments historiques et d'espaces protégés, NOR : MCCC1304080C, p. 2.

Il est chargé de faire des propositions et d'exprimer des avis concernant toute question que susciterait la loi sur la conservation du patrimoine.

Les avis du Groupe consultatif constituent la base indiquée pour le Conseil National du Patrimoine (CNP) et les conseils municipaux dans l'organisation du travail de conservation du patrimoine et l'élaboration des principes de conservation du patrimoine. Le Groupe consultatif doit soumettre ses avis et ses décisions attestées au ministre de la Culture et au CNP.

Les statuts du Groupe consultatif font l'objet d'un "règlement" du ministre de la Culture.

En **Lituanie**, c'est l'article 7 de la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier qui prévoit l'organisation d'une "Commission du patrimoine culturel national". La *Commission d'État pour le patrimoine culturel* sert d'expert et de conseiller à la Seimas⁸⁵⁵, au président de la République et au gouvernement à propos des questions concernant la pratique nationale de protection du patrimoine culturel immobilier.

La gestion, le financement, les tâches et droits de la Commission sont mises en œuvre par la loi sur la Commission d'État pour le patrimoine culturel⁸⁵⁶.

Il semble qu'en **Lettonie**, il n'y ait pas une telle instance d'avis.

5. Allemagne

a) Sarre

La DschG prévoit à son § 5 l'existence d'un *Landesdenkmalrat*. Ce conseil avise le service du patrimoine du Land. Il sert d'observatoire à la préservation du patrimoine historique de la Sarre et favorise son développement par le biais de commentaires, suggestions et recommandations.

Dans la première année de chaque période de législature, il fait parvenir au gouvernement du Land un rapport sur la situation de la préservation et de la conservation en Sarre. Ce rapport est publié par le service du patrimoine du Land (§ 5, 1).

Le conseil est régulièrement informé de l'évolution de la préservation et de la conservation dans la Sarre par le service du patrimoine du Land.

Le conseil est consulté avant l'inscription de monuments immeubles ou archéologiques sur la liste des monuments historiques (*Denkmalliste*, § 6) et leur radiation, avant celle de monuments historiques mobiliers (§ 7, al. 2, phrase 2) et avant l'adoption de règlements (§ 18).

Le service du patrimoine du Land nomme les membres du conseil (§5, 3) :

- sur proposition des villes et municipalités, à la suggestion des conseils de district un représentant ou une représentante ;
- sur proposition conjointe des évêchés de Spire et de Trèves et sur la proposition conjointe de l'Église évangélique de Rhénanie et celle de Palatinat, un représentant ou une représentante ;
- sur proposition conjointe de l'Association des propriétaires, du logement et des terres de la Sarre et du groupe de travail des propriétaires fonciers en Rhénanie et en Palatinat et de la Sarre, un représentant ou une représentante ;

⁸⁵⁵ Pour rappel, parlement monocaméral de la République de Lituanie.

⁸⁵⁶ Cette loi n'a pas pu être trouvée sur le site Internet de la *Seimas*, tout porte à croire qu'elle n'a pas encore été votée.

- sur proposition de la Chambre des architectes de la Sarre, un représentant ou une représentante ;
- sur proposition de la Chambre des métiers de la Sarre, un représentant ou une représentante ;
- sur proposition conjointe de l'Institut des sciences sociales de la Sarre, la Commission sarroise d'histoire régionale et de recherche folklorique et la Société historique de la région de la Sarre, un représentant ou une représentante ;
- sur proposition conjointe de l'Université de la Sarre et de la Haute école des sciences appliquées de la Sarre, un représentant ou une représentante ;
- jusqu'à six membres supplémentaires qui ont une expertise particulière dans le traitement des questions de préservation et de conservation des monuments.

Pour chaque membre, un membre suppléant est nommé. La durée du mandat des membres du conseil est de cinq ans renouvelables.

La *DschG* prévoit également la fin du mandat (§5, 4) par démission écrite et lorsque l'organisation ou le corps qui a proposé le membre vient à être dissout.

Le conseil adopte son règlement intérieur, qui doit recevoir l'approbation du service du patrimoine du Land. Le bureau du conseil se situe auprès du service du patrimoine du Land.

Le conseil se réunit en fonction des besoins. Il doit être convoquée si un tiers au moins des membres le demande. Le conseil peut transférer l'exécution de ses tâches dans des cas précis ou en général à des comités se composant de ses membres.

La *DschG* précise que les sessions du conseil et de ses comités ne sont pas publiques. Des représentants du service du patrimoine du Land et des autorités chargées de l'urbanisme et de la supervision de la construction sont invités à toutes les réunions du conseil et de ses comités.

Le conseil peut inviter des experts à ses délibérations pour plus de précision sur des questions factuelles.

Les membres du conseil sont des bénévoles. Leur indemnisation est cependant prévue en vertu de la loi sur la rémunération des membres des commissions et comités.

b) Rhénanie-Palatinat

Le conseil consultatif des monuments est visé à l'article 26 de la DSchG du Land de Rhénanie-Palatinat. Il conseille l'autorité la plus haute en charge de la conservation des monuments, fait des suggestions, remet des recommandations et prépare les rapports d'expert.

Il devrait aussi s'emparer des problèmes de protection d'un monument particulier et ceux de conservation de monument au nom du public en général (art. 26, 1).

Les membres du conseil consultatif des monuments comprennent des experts en protection et conservation des monuments, des représentants d'organisations reconnues de conservation de monuments et des personnes représentant d'autres domaines touchés par la protection et la conservation des monuments, en particulier des représentants des Églises, des autorités municipales et des propriétaires.

Le conseil ne doit pas avoir plus de 20 membres, lesquels seront nommés par le ministère responsable de la conservation des monuments, pour une durée de 4 ans et accompliront leur devoir sur base volontaire (art. 26, 2).

Le conseil élit parmi ses membres un président et un vice-président, qui exercent chacun un mandat de 4 ans. Le conseil adopte des règles internes de procédure qui doivent obtenir l'approbation du ministère responsable de la conservation des monuments (art. 26, 3).

Le ministère précise les détails, en particulier quant à la nomination des membres et la rémunération, par ordonnance (art. 26, 4). Là où la rémunération est concernée, l'ordonnance doit être rédigée en accord avec le ministère responsable du budget du Land de Rhénanie-Palatinat.

C. LA GESTION DES RECONNAISSANCES ET DES LABELS

1. La reconnaissance « patrimoine mondial » de l'UNESCO

a) Région wallonne (Belgique)

La Région wallonne (par l'intermédiaire de la Direction générale de l'aménagement du territoire, du logement, du patrimoine et de l'énergie (DGO4) et de l'Institut du patrimoine wallon) a mis en place un Comité wallon du patrimoine mondial (CWAPAM) ainsi que d'une structure de gestion identique pour chaque site, composée d'un comité de pilotage et de comités scientifique et de gestion. Leurs interlocuteurs sont les acteurs de terrain qui animent, occupent et font vivre ces lieux d'exception. Des orientations générales sont publiées, assorties d'un ensemble de recommandations et d'informations, afin de leur servir de guide.

L'installation du CWAPAM, structure faitière, s'est accompagnée du lancement des comités amenés à proposer les plans de gestion des sites ou ensembles de sites wallons déjà classés.

Les plans de gestion se développent autour d'objectifs et d'axes. Les premiers concernent l'équilibre entre conservation, durabilité et développement, l'établissement de méthodes de communication, d'éducation, de recherche, de formation et de sensibilisation, la garantie d'une participation active des communautés à tous les niveaux en ce qui concerne l'identification, la protection et la gestion des biens.

Le plan de gestion de chaque site se décline selon trois grands axes complémentaires, (1) thématiques, (2) moyens d'action et (3) mise en œuvre opérationnelle⁸⁵⁷.

b) France

La convention concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel adoptée par la conférence générale de l'UNESCO le 16 novembre 1972 a été ratifiée par le gouvernement français.

Les gestionnaires des biens français inscrits sur cette liste ont établi dès septembre 2004 des rapports périodiques d'évaluation.

Ils ont décidé de se regrouper et de créer l'Association des biens français du patrimoine mondial, régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Créée le 27 septembre 2007, elle l'a été, comme le dit le préambule des statuts, « afin d'améliorer la qualité de la protection et de la mise en valeur de leurs biens, de prendre part aux réflexions et aux politiques de protection et de mise en valeur du patrimoine culturel et naturel en France et de coopérer avec tous les biens culturels et naturels de la communauté internationale afin d'assurer la protection et la mise en valeur de ce qui constitue un patrimoine universel ». Les statuts de l'association définissent ce qu'ils entendent par « gestionnaire de bien ». Il s'agit d'une « personne morale qui assure la gestion et la mise en valeur pour le public dans le respect des règles nationales, des recommandations établies par l'UNESCO et dans une perspective de développement durable d'un bien reconnu au plan international ».

⁸⁵⁷ Respectivement développé selon un canevas : (1) Gestion du patrimoine ; recherche scientifique ; participation citoyenne ; pédagogie / actions jeunesse ; valorisation culturelle et touristique ; communication ; coopération internationale – (2) Budget ; personnel ; infrastructures – (3) schéma directeur qui détermine les actions pluriannuelles à mener (objet, délais, coûts, personnel, promotion, etc.).

L'article 3 des statuts de l'association indique qu'elle a pour objet :

- de créer les conditions d'échange et de partage de connaissances et d'expériences à l'échelle nationale et internationale dans les domaines de la conservation, la protection, la mise en valeur, l'animation et la gestion du patrimoine.
- d'être force de proposition et de réflexion dans les domaines cités ci-dessus auprès des acteurs du patrimoine en France et à l'international
- de promouvoir les sites inscrits sur la Liste du patrimoine mondial auprès du public et des opérateurs touristiques.

c) Allemagne

L'Allemagne a déposé le 23 août 1976 à l'UNESCO son instrument de ratification de la Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel. La Commission allemande pour l'UNESCO est chargée de la surveillance de son application en Allemagne.

En ce qui concerne les relations internationales, le Ministère fédéral des Affaires étrangères est chargé, en tant qu'organe fédéral, de la collaboration entre l'Allemagne et l'UNESCO. Il dirige entre autres la délégation allemande du Comité du patrimoine mondial.

Pour rappel, les Länder ont la compétence exclusive pour les affaires culturelles (sauf les compétences législatives exclusives de la Fédération). La protection des monuments historiques est donc du ressort des *Länder*.⁸⁵⁸

La Conférence permanente des Ministres de la culture des Länder (*Kultursministerkonferenz*, KMK), fondée en 1948, rassemble tous les ministres des Länder compétents dans les affaires culturelles. La KMK élabore des délibérations, conventions et des accords étatiques. Une délibération de la KMK, datée de 1998, a par exemple fixé les biens devant être inscrits dans la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO.

La KMK est responsable du traitement des demandes d'inscription sur la liste du patrimoine mondial, de l'élaboration d'une liste provisoire des nominations possibles et de la désignation d'un délégué officiel en tant que représentant des Länder auprès du Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO.

D'autres ministères fédéraux et le délégué du gouvernement fédéral à la culture et aux médias (BKM) ont également un rôle de promotion des sites allemands du patrimoine mondial à l'occasion de divers programmes et projets.

L'association "*UNESCO-Welterbestätten Deutschland e. V.*" rassemble les sites du patrimoine mondial en Allemagne et leurs organisations touristiques respectives. Fondée en septembre 2001 à Quedlinburg, elle est membre de la Commission allemande pour l'UNESCO. Elle se charge de la coordination de la protection des monuments historiques ainsi que du tourisme dans les sites du patrimoine mondial (notamment conseils concernant la promotion touristique).

Il existe d'autres institutions, comités, fondations et chaires universitaires qui se consacrent au patrimoine mondial (par exemple : *Deutsche Stiftung Welterbe* ; *UNESCO-Lehrstuhl "World Heritage Studies"* – Brandenburgisch Technische Universität Cottbus).

⁸⁵⁸ Vu notamment l'article 70, al. 1 de la Loi fondamentale concernant la répartition des compétences législatives entre la Fédération et les Länder qui attribue aux *Länder* « le droit de légiférer dans les cas où la présente Loi fondamentale ne confère pas à la Fédération des pouvoirs de légiférer ».

d) Suisse

L'article 184 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101) règle les relations avec l'étranger comme suit. D'une part, le Conseil fédéral est chargé des affaires étrangères sous réserve des droits de participation de l'Assemblée fédérale et, d'autre part, il signe les traités, les ratifie et les soumet à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

La Convention de l'UNESCO pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel a été approuvée par l'Assemblée fédérale le 19 juin 1975. L'instrument de ratification a été déposé par la Suisse le 17 septembre 1975 et la convention est entrée en vigueur le même jour (cf. RS 0.451.4).

Au niveau national, deux autorités fédérales sont responsables du patrimoine mondial. Il s'agit d'une part de l'Office fédéral de la culture (OFC) et, d'autre part, de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Le premier s'occupe des monuments historiques, de l'archéologie et de la protection des sites construits, et de la coordination de toutes les questions touchant au patrimoine mondial. Le second joue le rôle de spécialiste de la protection de la nature et du paysage en ce qui concerne les sites naturels.

Au niveau des relations internationales c'est la commission suisse pour l'UNESCO qui conseille la Confédération dans ses relations avec l'UNESCO tandis que la délégation permanente de la Suisse auprès de l'UNESCO (Paris) assure les relations diplomatiques avec les différents organes de l'UNESCO.

Il est intéressant de souligner que la Confédération suisse a établi des règles d'utilisation des signes du patrimoine mondial en Suisse.

2. Le label « patrimoine européen » de l'Union européenne

L'Union européenne a engagé depuis de nombreuses années des programmes d'assistance et de collaboration entre les États et les régions.

Il faut remarquer que l'Union européenne a établi par la Décision n° 1194/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 l'action de celle-ci en faveur d'un label du patrimoine européen⁸⁵⁹.

La décision commence par définir 3 notions, celle de « site », de « site transnational », et de « site thématique national ». Ces notions sont respectivement entendues comme :

- 1) les monuments, les sites naturels, sous-marins, archéologiques, industriels ou urbains, les paysages culturels, les lieux de mémoire, les biens et objets culturels et le patrimoine immatériel liés à un lieu, y compris le patrimoine contemporain ;
- 2)
 - a) plusieurs sites situés dans divers États membres et rassemblés autour d'un thème spécifique pour présenter une candidature commune ;
 - ou
 - b) un site situé sur le territoire d'au moins deux États membres ;
- 3) plusieurs sites, situés dans le même État membre, qui se rassemblent autour d'un thème spécifique pour présenter une candidature commune.

⁸⁵⁹ La proposition de décision a été examinée par la Commission de la Culture du 29 avril 2010 (P-2009-O-CULT-14-01, examen du document européen COM (2010)76 final Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil établissant une action de l'Union européenne pour le label du patrimoine européen).

Il y a jusqu'à présent 68 sites labellisés « Patrimoine européen » répartis dans 19 pays.

Né dans le cadre d'une initiative intergouvernementale, ce label a pour objectif de favoriser les sentiments d'adhésion et d'appartenance des Européens, et notamment des jeunes, à une identité et à un espace culturel communs.

Les sites labellisés sont des monuments, sites archéologiques, naturels ou urbains, et des lieux de mémoire qui peuvent être regroupés en cinq grands thèmes : l'Europe de l'architecture, des styles et des paysages; l'Europe du sacré et de l'esprit; l'Europe des marchands et des industriels; l'Europe de la démocratie et de la mémoire; l'Europe de la création, des artistes et des œuvres.

D. LA SENSIBILISATION DES PUBLICS

1. L'action au niveau international

a) L'action de l'ICCROM

Le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM) est une organisation intergouvernementale (OIG) qui se consacre à la conservation du patrimoine culturel et dont les membres sont des états indépendants – plus de 132 – ayant déclaré leur adhésion à l'organisation.

La décision de sa fondation fut prise lors de la 9e Conférence générale de l'UNESCO à New Delhi en 1956. L'organisation s'est installée à Rome en 1959.

Le but de l'organisation est de contribuer à la conservation et à la restauration des biens culturels au plan mondial, en créant, développant, promouvant et facilitant les conditions de cette conservation et de cette restauration (article 1er de ses statuts).

L'ICCROM exerce, notamment, la fonction d'encourager les initiatives tendant à créer une meilleure compréhension de la conservation et de la restauration des biens culturels. Elle a en effet pour ambition d'accroître la sensibilisation du public à l'importance de préserver le patrimoine culturel. Cette cinquième fonction est venue s'ajouter en 1991 au mandat de l'ICCROM.

Aussi, à cette fin, l'ICCROM dispense du matériel pédagogique et organise ateliers et autres activités destinées à accroître la sensibilisation du public et à obtenir son soutien en matière de conservation

Plusieurs projets de sensibilisation ont par exemple été développés par l'organisation, visant le plus souvent des groupes cibles, ordre selon lequel ils seront présentés.

En premier lieu, l'initiation à la sensibilisation à la conservation. Ce projet vise à ce que les enfants développent une sensibilisation critique envers la détérioration du patrimoine culturel. Le but est de développer une sensibilisation à la conservation et inscrire ces connaissances au programme scolaire. Il consiste en l'organisation de visites d'un monument ou d'un site défini nécessitant une conservation. Il permet en outre d'interagir avec les experts pour développer une connaissance des questions de conservation.

En second lieu, et le plus intéressant semble-t-il eu égard à la proximité du monument ou du site, le projet d'adopter un monument. Il s'agit effectivement d'adopter un monument donné pour le sauver d'une détérioration plus importante. Il permet également d'inscrire la sensibilisation à la conservation et les connaissances y relatives au programme scolaire.

Le groupe-cible de cette activité est les enseignants travaillant avec des étudiants de 14 à 17 ans et leur classe qui adopte alors le monument sélectionné. Le projet se déroule en trois phases, d'abord l'étude, puis l'action, et enfin le suivi. La première permet de présenter à la classe le concept d'adoption et de conservation. La deuxième permet d'obtenir des étudiants qu'ils améliorent les conditions du monument. La phase de suivi propose de définir une journée d'école consacrée au patrimoine, d'offrir régulièrement aux étudiants des visites guidées du monument, d'inciter les étudiants à réaliser un questionnaire public pour voir si leur travail a amélioré la connaissance que le public a

du monument, de préparer avec les étudiants des guides touristiques ou sites internet destinés au public ou une exposition sur l'état de préservation du monument.

En troisième lieu et corrélé au précédent projet, le projet de donner des cours sur un site. Il s'agit d'organiser une visite qui traite des questions permanentes de conservation du patrimoine relatives à la gestion d'un site fragile ouvert au public et de découvrir ainsi un site du patrimoine en participant à des activités (étudiants de 14 à 16 ans de lycées proches de sites archéologiques par exemple).

Un autre projet conseillé est l'organisation de concours pour les médias. Il consiste en l'organisation donc d'un concours destiné aux journalistes de la presse écrite afin d'aider à attirer l'attention sur le manque de couverture des questions relatives à la préservation du patrimoine culturel dans les médias d'information traditionnels.

Le dernier projet qui reste le plus simple est celui de l'organisation d'une visite guidée responsable expliquant les questions de conservation liées à un site ou à une collection de musée. Ce projet peut en effet être développé pour le public en général ou pour des groupes-cibles spécifiques comme des écoliers. Il s'agit d'expliquer les problèmes environnementaux auxquels sont confrontés les sites archéologiques et les musées lors d'une visite éducative où les guides sont encouragés à souligner les problèmes de conservation chaque fois que l'opportunité se présente.

b) L'action du Conseil de l'Europe

Il faut également indiquer que le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adressé aux États membres une recommandation (n° R (98)5) relative à la pédagogie du patrimoine (adoptée le 17 mars 1998 lors de la 623^e réunion des Délégués des Ministres)

Les objectifs du développement de la pédagogie du patrimoine signifie d'abord promouvoir à travers celle-ci une sensibilité au patrimoine culturel commun de l'Europe comme facteur de compréhension mutuelle et de cohésion⁸⁶⁰.

La Recommandation définit la pédagogie du patrimoine comme la pédagogie qui est « fondée sur le patrimoine culturel, intégrant des méthodes d'enseignement actives, un décloisonnement des disciplines, un partenariat entre enseignement et culture, et recourant aux méthodes de communication et d'expression les plus variées.

Elle définit également les classes du patrimoine comme une forme particulière du patrimoine impliquant des échanges scolaires internationaux fondés sur un projet commun et sur des thèses relevant du patrimoine culturel.

Ces classes se déroulent durant le cursus et supposent une transplantation⁸⁶¹ sur le terrain, hors du cadre habituel. Elles permettent aux jeunes, de tout niveaux et de tout

⁸⁶⁰ Voyez notamment : *Mémento sur les classes européennes du patrimoine*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 1993.

⁸⁶¹ Ces classes européennes du patrimoine se déroulent durant 5 jours minimum, pendant lesquels des élèves de l'enseignement primaire ou secondaire originaires de plusieurs pays, apprennent à découvrir avec des spécialistes les influences interculturelles qui ont marqué les lieux. Il convient de remarquer que le projet ne se limite pas à la transplantation de 5 jours, il nécessite une préparation approfondie durant laquelle élèves, enseignants et responsables culturels du lieu d'accueil élaborent ensemble un projet spécifique tenant compte des objectifs culturels et pédagogiques des partenaires. En aval, l'exploitation rend compte aux parents, collectivités et établissements scolaires, de l'intérêt du projet. L'itinérance peut être également prise en compte dans ces classes européennes du patrimoine, l'objectif étant alors de découvrir la cohérence d'un espace patrimonial européen (exemple : Rhin sans frontière). Cet exemple pourrait être utilement appliqué à l'espace transfrontalier de la Grande Région.

type d'enseignement, de découvrir les richesses du patrimoine dans leur contexte et d'en appréhender la dimension européenne.

Il est renvoyé aux travaux de l'association internationale sans but lucratif HEREIN (Association internationale du réseau européen du patrimoine) dont l'objectif est « de soutenir la gestion du patrimoine et du paysage dans les États membres de l'Union européenne, de l'Espace économique européen et/ou du Conseil de l'Europe (...), en particulier à travers le partage de l'information sur les politiques dans ces domaines » (art. 3 statuts), notamment Carnet HEREIN n°1, *Sensibilisation et communication*⁸⁶².

2. Une définition rare en droit comparé

Le constat est clair, peu de législations prennent la peine de définir la sensibilisation ou un terme équivalent. Toutefois, cette absence de définition sauf dans quelques législations, est l'arbre qui cache la forêt au sens où les actions de sensibilisation sont plus développées dans la pratique que dans les dispositions législatives ou réglementaires.

La Région de Bruxelles-Capitale définit le terme « sensibilisation » dans le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) du 9 avril 2004. L'article 206, 12° le définit comme « toute mesure ayant pour objectif d'éveiller ou d'accroître la sensibilité du public à la protection du patrimoine immobilier notamment par des programmes d'éducation ou d'information ainsi que toute mesure visant à favoriser la formation des diverses professions et des divers corps de métiers intervenant dans la conservation du patrimoine immobilier et à encourager la recherche scientifique en cette matière ».

Le même code prévoit à son article 240 § 5 que « dans les limites des crédits budgétaires, la Région peut organiser elle-même toute mesure de sensibilisation » ou « intervenir pour soutenir des initiatives émanant de tiers. » Le même article permet au gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale d'« accorder des subventions pour toute autre mesure de sensibilisation (...) organisée par une personne physique ou morale ». Plus spécialement au sujet du patrimoine archéologique, le Gouvernement peut accorder des subventions pour toutes autres mesures de sensibilisation en matière de sondages, de fouilles et de découvertes archéologiques (art. 249, 5° CoBAT).

La législation wallonne, en l'occurrence le CWATUPE, organise l'objet et les missions de l'Institut du patrimoine wallon (IPW), organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique qui a notamment pour objet « de sensibiliser le public à la protection et à la valorisation du patrimoine (...) ainsi qu'aux savoir-faire relatifs à ce patrimoine, en ce compris l'organisation des Journées du patrimoine et des initiatives pour la jeunesse qui en découlent » (art. 218, al. 1^{er} CWATUPE). Selon l'article 220 ter du même code, cette mission consiste à :

- assurer, faire assurer ou soutenir la réalisation, l'édition et la diffusion de publications de toutes natures et sous toutes formes de supports ou d'émissions audiovisuelles consacrées au patrimoine⁸⁶³ ;

⁸⁶² Pierre PAQUET, Gislaïne DEVILLERS, Orane PROISY (éd.), *Sensibilisation et communication*, Carnet HEREIN n° 1, s.l., HEREIN AISBL, juillet 2012, [en ligne], http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/heritage/herein/aisbl/HEREIN_CARNET_1_INTERACTIF_2013_DEF.pdf (page consultée le 18 novembre 2013).

⁸⁶³ Sans préjudice de l'établissement, de la mise à jour et de la publication d'un inventaire du patrimoine (art. 192).

- assurer, faire assurer ou soutenir toute initiative et activité ainsi que l'organisation de manifestations à caractère patrimonial visant à la sensibilisation du public au patrimoine.

Dans ce cadre dans la limite des crédits budgétaires, l'IPW peut, en dehors du cadre des Journées du patrimoine et des initiatives pour la jeunesse qui en découlent, « accorder des subventions à des associations sans but lucratif, des communes, des provinces, des intercommunales ou des établissements d'enseignement supérieur afin de couvrir les dépenses nécessaires à la réalisation d'initiatives ou d'activités de sensibilisation » (art. 221 ter § 1^{er} CWATUPE).

Des subventions de fonctionnement peuvent être octroyée par l'IPW lorsqu'il considère qu'une association sans but lucratif mène une ou des actions d'intérêt régional, dont les retombées potentielles portent sur *l'ensemble du territoire*. Une convention-cadre annuelle viendra préciser les modalités de ces subventions, qui ne sont pas liées à un taux ni à un plafond particulier (art. 221 ter § 2 CWATUPE).

3. La diffusion des connaissances

Le récent livre blanc sur le patrimoine archéologique insiste sur l'exploitation scientifique de ce « bien culturel non renouvelable ». Ce « niveau élevé de restitution publique de l'information recueillie sur le terrain » doit, selon le rapport, avoir lieu lors de l'analyse post-fouille et de la mise en perspective historique. Outre une mise à disposition du monde scientifique international, il doit exister une mise à disposition destinée à l'ensemble de la société. Cet objectif de diffusion des connaissances doit toucher l'ensemble des citoyens par des expositions régulières, par des ouvrages de vulgarisation, par des magazines, par la mise à jour régulière des manuels scolaires ainsi que par des projets de communication adaptés aux grands médias actuels⁸⁶⁴.

Il s'agit en effet que les citoyens s'approprient « totalement leur patrimoine fait de sites protégés, de collections publiques et d'une documentation aisément accessible », afin qu'ils soient « mieux à même de comprendre l'intérêt des recherches archéologiques et la nécessité de préserver des espaces culturels inviolés afin de permettre l'accroissement futur des connaissances, seule justification de l'aventure humaine ».⁸⁶⁵

⁸⁶⁴ COMMISSION D'ÉVALUATION SCIENTIFIQUE, ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DE L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE, *Livre blanc de l'archéologie préventive*, mars 2013, p. 61-62.

⁸⁶⁵ *Livre blanc de l'archéologie préventive, op. cit.*, p. 62.

E. L’AFFICHAGE PUBLICITAIRE SUR LES MONUMENTS OU DANS LES SITES PROTÉGÉS

1. Introduction

La publicité extérieure est teintée d’une terminologie particulière et diverse selon les États. Le terme « publicité extérieure » renvoie à un champ d’application large de la publicité.

La législation est fortement liée à une volonté de protection du cadre de vie. « Face à l’enlaidissement croissant des paysages du fait de l’essor de la publicité, le souci de protection de l’environnement est devenu une priorité »⁸⁶⁶. La publicité comprend des enjeux importants : elle est une forme de communication et nécessite donc la protection de la liberté de communication ; elle comporte un poids économique non négligeable ; elle peut être la source de revenus importants (tant de la part des acteurs privés que publics). Cependant, il semble toutefois de plus en plus nécessaire de protéger l’esthétique du cadre de vie. L’activité économique d’affichage publicitaire, qui intéresse une multitude d’acteurs, n’est pas nécessairement compatible avec cette nécessité de protection et vice-versa.

Les principes de liberté de communication ou de liberté de commerce et d’industrie sont portés comme arguments par ceux qui soutiennent la publicité, tandis que le principe de préservation de l’esthétique du cadre de vie et sa légitime protection par le droit de l’environnement est dans le camp de ceux qui se préoccupent de limiter l’« agression publicitaire » (société civile, associations, etc.).

Les différents régimes de la publicité extérieure essaient de donner une solution satisfaisante aux conflits des intérêts divergents, inhérents à la matière.⁸⁶⁷

Le *contenu* de la publicité ne sera pas abordé ou alors incidemment, car seul le *support* (contenant) a des répercussions au niveau environnemental (impact visuel), au niveau de la liberté de communication (liberté de diffusion d’un message au public) et au niveau économique (bénéfices issus de l’implantation et de la gestion des dispositifs publicitaires).

L’exploitation de panneaux-réclames étant un usage principal en soi (et non un simple usage accessoire à une activité commerciale ou industrielle comme c’est le cas des enseignes commerciales), l’industrie de l’affichage a toujours défendu rigoureusement les droits acquis dont bénéficient ses panneaux-réclames érigés en conformité avec la *réglementation applicable lors de leur implantation*.

Il conviendrait d’envisager le cas où, lorsque la réglementation changera, ces droits acquis seront remis en question. Cela équivaldra-t-il pour le juge en cas de litige à une « expropriation déguisée » sans juste indemnité, ou encore à une atteinte déraisonnable à la liberté d’expression garantie par la charte fondamentale ?

Pour ce qui concerne les mesures, distances et autres normes techniques, il serait pertinent de savoir si de telles normes ont été dégagées et produites par les professionnels de l’affichage, par exemple l’Alliance européenne pour les Normes publicitaires (European Advertising Standards Alliance), bien que la majorité des normes établies par les professionnels se concentre sur le « contenu » publicitaire et donc, s’occupe dans une réellement moindre mesure du « contenant ».

⁸⁶⁶ Élisabeth POLIN, *Publicité extérieure et protection du cadre de vie*, mémoire de Master en Droit de la communication, Université Paris II Panthéon-Assas, 2010-2011, inédit, p. 3.

⁸⁶⁷ Élisabeth POLIN, *op. cit.*, p. 6.

2. Situation au Grand-Duché de Luxembourg

- Pour un récapitulatif de l'évolution de la législation nationale en matière de publicités (depuis 1927) (I), le projet de loi actuellement devant la Chambre des Députés (II) et les solutions possibles (III), voir la note d'Anne Hoffmann pour la « Préparation à la première réunion du groupe de travail *ad hoc* "Publicités" » du 27 janvier 2012.
- Pour le résultat de cette réunion et les développements ultérieurs, voir la note d'Anne Hoffmann à Madame la Ministre de la Culture datée du 3 février 2012 concernant la réglementation en matière de publicités.

Concernant la représentation de la profession, il convient également de signaler qu'en 2004 les 3 associations membres de la Fédération des professionnels de la communication (FPC), ont procédé à une restructuration du monde associatif de la communication et du design et ont décidé de dissoudre la FPC.⁸⁶⁸

Les trois associations précitées sont

- 1) MarkCom, association des agences conseils en marketing et communication, ASBL : regroupe une quinzaine d'*agences conseils en marketing et en communication* ;
- 2) Design Luxembourg, ASBL : rassemble *graphistes et photographes* ;
- 3) Espace Pub, ASBL : concerne les *régisseurs*.

Ces trois associations se chargent désormais directement, à titre individuel et en collaboration mutuelle, de la défense et de la sauvegarde des intérêts de la profession.

3. La publicité extérieure dans les États limitrophes

a) En France

1) *Introduction*

La loi française a pour ambition d'instituer un droit spécifique de la publicité extérieure et de concilier l'exercice d'une liberté fondamentale avec les exigences de la protection du cadre de vie⁸⁶⁹.

La réglementation a été élaborée « sous la pression du puissant lobby des professionnels de l'affichage, qui veille depuis à sa pérennité »⁸⁷⁰, ce qui peut sans doute expliquer sa stabilité. L'absence de réglementation communautaire en la matière ne vient donc pas « perturber le jeu interne ».

La loi française sur la publicité extérieure institue un régime général légal applicable en France, mais modelable et adaptable par les pouvoirs publics locaux en fonction des caractéristiques spécifiques de la commune.

Elle confirme le principe de liberté de la publicité – réglementée – à l'intérieur des agglomérations, celle-ci ne pouvant être réalisée à l'extérieur des agglomérations que dans certains cas spécifiques.

Elle établit un régime de sanctions administratives et judiciaires cumulatives.

⁸⁶⁸ La FPC, malgré le fait qu'elle continue d'exister sur le plan juridique, n'exerce plus d'activités.

⁸⁶⁹ Pierre Greffe, François Greffe et Pierre-Baptiste Greffe, *La publicité et la loi: droit français, Union européenne, Suisse*, 11^e édition, Paris, Litec, 2009, coll. Traités, p. 579 et ss.

⁸⁷⁰ P. Greffe, *op. cit.*, p. 579 et ss.

La loi du 29 décembre 1979 s'applique à tout dispositif (publicité, enseigne ou préenseigne) « visible de toute voie ouverte à la circulation publique ».

L'actuelle réglementation de l'affichage publicitaire qui résulte donc de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 modifiée relative à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, est d'une rare constance. Elle a été codifiée dans le Code de l'environnement.

Le Code de l'environnement – parties législative et réglementaire – renferme l'essentiel de la législation concernant la publicité et l'affichage extérieur, mais il n'en a toutefois pas le monopole.

Le Code de la route réglemente également la publicité dans l'intérêt de la sécurité routière (cf. Code de la route, art. R. 418-1 à R. 418-9), code auquel renvoie le code de la voirie routière s'agissant du droit de placer des indications ou signaux à la vue du public (art. L113-1).

Au sein du Code de l'environnement, l'article L. 582-1, constituant un chapitre à part entière⁸⁷¹, n'a en effet qu'un lointain rapport avec la publicité, car il concerne l'enfouissement des lignes électriques. Sa place n'y est justifiée que parce qu'il concerne le cadre de vie.

Le ministère en charge du pilotage et de la réflexion est le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie⁸⁷². Les autorités compétentes seront signalées ci-dessous.

2) Historique et bilan succinct

L'affichage était le support essentiel de la publicité, le législateur adopta très tôt plusieurs lois pour reprendre contrôle des débordements provoqués par la rapide expansion due à la liberté croissante de la communication. Ainsi, dès 1902, il protégea les lieux les plus sensibles, réservant dès 1910 la possibilité supplémentaire de l'interdire en certains endroits. D'autres règles nationales intervinrent dès 1943 concernant la question de l'esthétique du paysage confrontée à la publicité extérieure, cette législation posa la distinction entre réglementation nationale et locale et donna au préfet le pouvoir de réglementer localement la publicité. La distinction supplémentaire posée par cette législation est celle de la publicité dans ou hors agglomération, qui, respectivement et en principe, est autorisée ou interdite. L'excès de sévérité de la loi, ses définitions imprécises, le système répressif lourd et complexe qu'elle instituait, rendaient cette loi très peu appliquée et souvent contournée⁸⁷³. Cela amena une réforme remaniant complètement la matière et concrétisée par la loi de 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes. La loi fut codifiée en 2000 dans les articles L581-1 et suivants du Code de l'environnement.

La dernière loi se révèle en réalité fort déséquilibrée bien qu'elle puisse faire croire en une préoccupation élevée quant aux intérêts environnementaux par son souci du détail. La loi est victime de violations répétées.

Le concours des maires a été prévu en ce sens que le législateur a considéré la publicité comme média de proximité par nature. Il se devait qu'il soit géré par des autorités de proximité. Ce qui engendra la « quasi-scission du droit de la publicité extérieure en deux

⁸⁷¹ Chapitre II du titre VIII, introduit par la loi n° 95-101 du 2 février 1995.

⁸⁷² Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *Ville durable, aménagement et construction, Publicité*, [en ligne], <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Organisation-administrative.html> (page consultée le 24 mars 2013)

⁸⁷³ Elisabeth POLIN, *op. cit.*, p. 2.

droits applicables : celui de la réglementation nationale et celui qui adapte éventuellement ces règles au niveau communal ». ⁸⁷⁴

Le régime existant est un assemblage de réalités très variées et d'enjeux pour le moins opposés traités de manière plus ou moins satisfaisante. ⁸⁷⁵

Entre réglementation nationale et prérogatives locales, les imperfections de la réglementation nuisent à la protection du cadre de vie.

En outre, la loi de réforme de 201050 modifiant la loi de 1979 est venue supprimer ce que l'on dénommait auparavant « zones de publicité autorisée » qui permettaient, hors agglomération, de déroger à l'interdiction de publicité. Pour l'exposer brièvement, il existait en effet un système de zonage : les zones de publicité restreinte laissaient la possibilité, en agglomération, d'instaurer un régime plus strict envers la publicité que le régime général, et les zones de publicité élargie permettaient à l'inverse d'adopter un régime plus souple.

À première vue, on trouve ici un système ouvertement favorable à la protection de l'esthétique du cadre de vie, d'autant plus que la loi de 2010 a renforcé cet élan pro-environnement en supprimant le système complexe des zonages qui donnait souvent lieu à de grands désordres. ⁸⁷⁶

Cependant l'essai louable de faire cohabiter enjeux économiques et environnementaux s'est révélé difficile à mettre en pratique.

La deuxième conciliation entre la protection de l'environnement et les enjeux de la liberté de communication est réglée par un régime spécialement aménagé pour l'affichage d'opinion et la publicité relative aux activités des associations sans but lucratif. ⁸⁷⁷

Le bilan de la loi est assez négatif puisque la protection du cadre de vie n'est pas organisée efficacement et que le législateur n'est pas parvenu à mettre en place un système équilibré entre le droit à communiquer par la publicité et la nécessaire protection de l'environnement. ⁸⁷⁸

L'affirmation d'entrée de jeu d'un principe de liberté d'expression par la publicité est en quelque sorte fallacieuse, car le principe dont la portée semble très vaste ne va souffrir que des limites dans la suite de la loi. Le principe de protection des intérêts environnementaux n'est pas pour autant rempli. Les interdictions absolues sont réellement effectives. La vraie rigidité de protection conférée n'empêche pas que leur portée reste toutefois minime, car ce n'est pas dans ces lieux que se trouvent les enjeux de la protection du cadre de vie. Il semble que ce dernier doive s'entendre comme le champ visible « *de toute voie ouverte à la circulation publique* », où cette dernière notion, dans le contexte du « cadre de vie », est l'espace qui aura un impact réel sur l'« habitabilité » du lieu. ⁸⁷⁹

Les formalités administratives se décomposent en 2 catégories soit informer soit obtenir l'accord de l'autorité administrative. Ce sont les procédures principalement de déclaration préalable et exceptionnellement d'autorisation préalable.

⁸⁷⁴ Élisabeth POLIN, *op. cit.*, p. 4.

⁸⁷⁵ Élisabeth POLIN, *op. cit.*, p. 6.

⁸⁷⁶ Élisabeth POLIN, *op. cit.*, p. 23.

⁸⁷⁷ Élisabeth POLIN, *op. cit.*, p. 24.

⁸⁷⁸ Élisabeth POLIN, *op. cit.*, p. 26.

⁸⁷⁹ Élisabeth POLIN, *op. cit.*, p. 27.

3) Une législation récemment modifiée

La loi de 1979 codifiée vient d'être récemment modifiée par le décret du 30 janvier 2012 qui a :

1. organisé les nouvelles possibilités d'affichage publicitaire introduites par la loi Grenelle 2 (bâches, baies commerciales, aéroports...);
2. complété et modifié les règles nationales applicables depuis plus de 30 ans aux publicités, enseignes et préenseignes :
 - surfaces maximales sensiblement réduites ;
 - publicité lumineuse fortement encadrée ;
 - enseignes très fermement contraintes.
3. organisé des possibilités d'adaptations locales des nouvelles règles nationales qui n'avaient pas été envisagées par la loi :
 - a. l'intervention du préfet en bordure des routes à grande circulation ;
 - b. l'intervention du gestionnaire de la voirie pour les préenseignes dérogatoires.
4. précisé que les nouveaux règlements locaux de publicité doivent désormais comporter un rapport de présentation, un règlement et des annexes ;
5. réformé les modalités de mise en œuvre des régimes d'autorisations préalables⁸⁸⁰.

Comme le remarque justement Jean-Philippe Strebler⁸⁸¹, « l'effet réel des dispositions les plus médiatisées (limitation de la densité publicitaire, de l'intensité lumineuse et de la consommation électrique, extinction nocturne) risque pourtant d'être très limité. L'application (très) différée des nouvelles contraintes aux dispositifs existants limitera aussi pour un temps certain la visibilité des effets de la réforme... au moins dans ses velléités environnementales. »⁸⁸²

4) Présentation succincte du droit positif

Le titre VIII concernant la « protection du cadre de vie » comporte un chapitre 1^{er} intitulé « Publicité, enseignes et préenseignes »⁸⁸³, le tout au sein du Livre V sur la « prévention des pollutions, des risques et des nuisances ».

Les principes généraux (section 1) prévoient :

⁸⁸⁰ Conséquence de la nouvelle répartition des compétences en matière de police de l'affichage publicitaire mais aussi des nouveaux régimes d'autorisation créés par la loi Grenelle 2.

⁸⁸¹ Jean-Philippe Strebler, « Réforme du droit de la publicité et des enseignes - Décryptage du décret du 30 janvier 2012. 1) Les modifications des règles nationales », in *Revue de droit immobilier*, 2012, p. 536. ; Jean-Philippe Strebler, « Réforme du droit de la publicité et des enseignes - Décryptage du décret du 30 janvier 2012. 2) Réglementation locale et police de l'affichage », in *Revue de droit immobilier*, 2012, p. 592.

⁸⁸² juriste spécialisé en droit public (urbanisme, environnement) spécialiste du droit de l'affichage publicitaire ; in Jean-Philippe Strebler, *op. cit.*, « 1) Les modifications des règles nationales », p. 536.

⁸⁸³ Les deux autres chapitres composant le titre sont :

- chapitre II : Prévention des nuisances visuelles (lignes électriques) ;
- chapitre III : Prévention des nuisances lumineuses.

Quant à la prévention des nuisances lumineuses (chapitre III), elle a pour objectif de :

- prévenir ou limiter les dangers ou trouble excessif aux personnes et à l'environnement causés par les émissions de lumière artificielle ;
- limiter les consommations d'énergie.

À ces fins, des prescriptions peuvent être imposées, pour réduire ces émissions, aux exploitants ou utilisateurs de certaines installations lumineuses, sans compromettre les objectifs de sécurité publique et de défense nationale ainsi que de sûreté des installations et ouvrages sensibles. La norme d'application détermine les installations lumineuses concernées selon leur puissance lumineuse totale, le type d'application de l'éclairage, la zone d'implantation et les équipements mis en place.

- la **liberté d’affichage** (article L581-1) : « Chacun a le droit d’exprimer et de diffuser informations et idées, quelle qu’en soit la nature, par le moyen de la publicité, d’enseignes et de préenseignes, conformément aux lois en vigueur et sous réserve des dispositions du présent chapitre ».
- directement nuancée par le principe de **protection du cadre de vie** (article L581-2) : « afin d’assurer la protection du cadre de vie, le présent chapitre fixe les règles applicables à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes, visibles de toute voie ouverte à la circulation publique, au sens précisé par décret en Conseil d’État. Ses dispositions ne s’appliquent pas à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes situées à l’intérieur d’un local, sauf si l’utilisation de celui-ci est principalement celle d’un support de publicité ».⁸⁸⁴

Viennent ensuite les définitions des termes composant le titre du chapitre :

- **publicité** (article L581-3, 1°) : « toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités », à l’exclusion des enseignes et des préenseignes ;
- **enseigne** (article L581-3, 2°) « toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s’y exerce » ;
- **préenseigne** (article L581-3, 3°) : « toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d’un immeuble où s’exerce une activité déterminée ».

La publicité est interdite de manière absolue (article L581-4, sous-section 1 « dispositions générales », section 2 « publicité ») :

- 1) sur les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l’inventaire supplémentaire ;
- 2) sur les monuments naturels et dans les sites classés ;
- 3) dans les cœurs des parcs nationaux et les réserves naturelles ;
- 4) sur les arbres.

Le même article (article L581-4, II) réserve la possibilité pour le maire (ou, à défaut, le préfet) sur demande ou après avis du conseil municipal et après avis de la commission départementale compétente en matière de sites, d’interdire « par arrêté toute publicité sur des *immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque* ».

Renforçant cette possibilité d’interdiction du maire, l’avis de la commission départementale compétente en matière de sites est « réputé acquis s’il n’est pas intervenu dans un délai de deux mois à compter de la saisine par le préfet ou de la demande d’avis de la commission adressée par le maire au préfet » (article L581-4, III).

L’article L581-6 dispose quant à lui que « l’installation, le remplacement ou la modification des dispositifs ou matériels qui supportent de la publicité sont soumis à déclaration préalable auprès du maire et du préfet dans des conditions fixées par décret en Conseil d’État » (cf. art. R581-6).

La publicité est *interdite en dehors des agglomérations* (article L581-7). Ce dernier article donne une indication *a contrario* (« En dehors des lieux qualifiés d’agglomération par les règlements relatifs à la circulation routière »).

Toutefois, la loi porte directement des *exceptions* à cette règle : la publicité

⁸⁸⁴ Article R581-1 : « Par voies ouvertes à la circulation publique au sens de l’article L. 581-2, il faut entendre les voies publiques ou privées qui peuvent être librement empruntées, à titre gratuit ou non, par toute personne circulant à pied ou par un moyen de transport individuel ou collectif. »

- « est toutefois autorisée à l'intérieur de l'emprise des aéroports ainsi que des gares ferroviaires ».
- « peut également être autorisée par le règlement local de publicité de l'autorité administrative compétente à proximité immédiate des établissements de centres commerciaux exclusifs de toute habitation et situés hors agglomération, dans le respect de la qualité de vie et du paysage et des critères, en particulier relatifs à la densité, fixés par décret.

La dernière partie de l'article insiste sur le « respect de la qualité de vie et du paysage » ainsi que sur le respect des critères fixés par d'autres normes, en particulier ceux relatifs à la densité.

Quant à la publicité à l'intérieur des agglomérations (article L581-8, I et ss), une interdiction non absolue existe dans certains lieux ou zones. La dérogation à ces interdictions est donc possible mais seulement dans le cadre d'un règlement local de publicité⁸⁸⁵.

- 1) Dans les zones de protection délimitées autour des sites classés ou autour des monuments historiques classés ;
- 2) Dans les secteurs sauvegardés ;
- 3) Dans les sites inscrits à l'inventaire et les zones de protection délimitées autour de ceux-ci ;
- 4) A moins de 100 mètres et dans le champ de visibilité des immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire ou mentionnés au II de l'article L. 581-4 [immeubles présentant un caractère esthétique, historique ou pittoresque] ;
- 5) Dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et les aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine ;
- 6) Dans les parcs naturels régionaux ;
- 7) Dans l'aire d'adhésion des parcs nationaux ;
- 8) Dans les zones spéciales de conservation et dans les zones de protection spéciales mentionnées à l'article L. 414-1.

D'autres articles prévoient des dispositions d'interdiction (palissades, baies, devantures en réfection)

L'article L581-9 prévoit que la publicité est admise dans les agglomération, mises à part les exceptions prévues ci-dessus (absolues L.581-4 et relatives L581-8).

Cependant, la suite de l'article nuance directement en prévoyant certains critères fixés par les normes d'application qu'elle devra respecter notamment en matière :

- d'emplacements
- de densité
- de surface
- de hauteur
- d'entretien
- d'économies d'énergie et de prévention des nuisances lumineuses pour la publicité lumineuse (renvoi au chapitre III).

Une possibilité de modulation existe puisque l'article précise que la publicité devra satisfaire à ces prescriptions en fonction des procédés, des dispositifs utilisés, des caractéristiques des supports et de l'importance des agglomérations concernées.

⁸⁸⁵ Établi en application de l'article L. 581-14

- Le *mobilier urbain* installé sur le domaine public peut être utilisé comme supports publicitaires moyennant le respect de conditions d'utilisation conforme à ce que la norme d'application (décret) précise.
- Les *emplacements de bâches* comportant de la publicité peuvent également être autorisés par arrêté municipal, au cas par cas.
- Il en va de même pour l'installation de dispositifs publicitaires de dimensions exceptionnelles liés à des *manifestations temporaires*, pour laquelle l'avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites est nécessaire.
- L'installation des *dispositifs de publicité lumineuse* autres que ceux qui supportent des affiches éclairées par projection ou par transparence est soumise à l'autorisation de l'autorité compétente.

Le Code de l'environnement prévoit également des **règlements locaux de publicité** (sous-section 4, article L581-14).

Un règlement local de publicité (RLP) peut donc être élaboré pour l'ensemble du territoire d'un établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou pour le territoire d'une commune. C'est l'établissement ou, à défaut, la commune qui se charge d'élaborer ce règlement qui :

- adapte les dispositions prévues à l'article L. 581-9 ;
- définit une ou plusieurs zones où s'applique une réglementation plus restrictive que les prescriptions du règlement national⁸⁸⁶.

Il est soumis aux mêmes dispositions qu'un plan local d'urbanisme pour son élaboration, sa révision ou sa modification.⁸⁸⁷

Il convient de souligner que :

- Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou le maire *peut recueillir l'avis de toute personne, de tout organisme ou association compétents en matière de paysage, de publicité, d'enseignes et préenseignes, d'environnement, d'architecture, d'urbanisme, d'aménagement du territoire, d'habitat et de déplacements, y compris, le cas échéant, des collectivités territoriales des États limitrophes.*
- Avant d'être soumis à enquête publique, le projet de règlement arrêté par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune est soumis pour avis à la *commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites*. Cet avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois.
- Le règlement local de publicité, une fois approuvé, est *annexé au plan local d'urbanisme ou aux documents d'urbanisme en tenant lieu*. À défaut de document d'urbanisme, il est tenu à disposition du public.

⁸⁸⁶ Sous réserve des dispositions des articles L. 581-4, L. 581-8 et L. 581-13 du Code de l'environnement.

⁸⁸⁷ Article L581-14-1 Code de l'environnement : « Le règlement local de publicité est élaboré, révisé ou modifié conformément aux procédures d'élaboration, de révision ou de modification des plans locaux d'urbanisme définies au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme, à l'exception des dispositions relatives à la procédure de modification simplifiée prévue par l'article L. 123-13-3 et des dispositions transitoires de l'article L. 123-19 du même code ».

Les compétences en matière de police de la publicité sont exercées⁸⁸⁸

- par le maire lorsqu'il existe un RLP ;
- par le préfet dans le cas contraire, qui se substitue au maire en cas d'inaction de sa part dans certains cas précis⁸⁸⁹.

Les compétences en matière de police de la publicité sont exercées par le préfet. Toutefois, s'il existe un règlement local de publicité, ces compétences sont exercées par le maire au nom de la commune.

Quant aux **enseignes**, c'est la norme d'application (Code de l'environnement, partie réglementaire (décret en Conseil d'État)) qui en fixe les prescriptions générales relatives à l'installation et à l'entretien des enseignes, en fonction :

- des procédés utilisés ;
- de la nature des activités ;
- des caractéristiques des immeubles où ces activités s'exercent ;
- du caractère des lieux où ces immeubles sont situés.

Les **enseignes lumineuses** font aussi l'objet de prescriptions afin d'économiser l'énergie et de prévenir ou limiter les nuisances lumineuses.

Le règlement local de publicité peut prévoir des prescriptions relatives aux enseignes plus restrictives que celles du règlement national (en respectant certaines conditions).

L'installation d'une enseigne est soumise à autorisation :

- sur les immeubles et dans les lieux mentionnés aux articles :
 - o L581-4 du Code de l'environnement (interdiction absolue) et
 - o L581-8 du Code de l'environnement (interdiction relative) ;
- dans le cadre d'un règlement local de publicité.

Les **enseignes à faisceau de rayonnement laser** sont soumises à l'autorisation de l'autorité compétente en matière de police.

Quant aux **préenseignes**, elles sont soumises aux dispositions qui régissent la publicité (article L581-19 Code de l'environnement) :

- déclaration préalable auprès du maire et du préfet (prévue par l'article L. 581-6 Code de l'environnement) et
- respect de conditions, notamment de dimensions.

La norme d'application détermine les conditions de dérogation quant à l'installation de préenseignes lorsqu'il s'agit de *signaler les activités* :

- particulièrement utiles pour les personnes en déplacement ou liées à des services publics ou d'urgence ;
- s'exerçant en retrait de la voie publique, soit en relation avec la fabrication ou la vente de produits du terroir par des entreprises locales.
-

L'article L581-20 réserve des possibilités de déterminer les conditions dans lesquelles peuvent être temporairement apposées sur des immeubles des enseignes annonçant soit des opérations exceptionnelles qui ont pour objet lesdits immeubles ou sont relatives aux

⁸⁸⁸ Article L581-14-2 du Code de l'environnement.

⁸⁸⁹ Article L581-14-2 : « Dans ce dernier cas, à défaut pour le maire de prendre les mesures prévues aux articles L. 581-27, L. 581-28 et L. 581-31 dans le délai d'un mois suivant la demande qui lui est adressée par le représentant de l'État dans le département, ce dernier y pourvoit en lieu et place du maire ».

activités qui s'y exercent, soit des manifestations exceptionnelles à caractère culturel ou touristique qui y ont lieu ou y auront lieu.

Les conditions dans lesquelles peuvent être apposées des préenseignes indiquant la proximité de monuments historiques, classés ou inscrits, ouverts à la visite sont déterminées par la norme d'application (décret prévu à l'article L581-19).

Quant aux **bâches**, il convient de souligner que l'article L621-29-8 du Code du patrimoine déroge à l'article L581-2 du Code de l'environnement. Les dispositions d'application, réglementaires en l'occurrence, sont situées aux articles R621-86 à R621-91 de la sous-section 9 « autorisation d'affichage ».

L'article du Code du patrimoine prévoit que « l'autorité administrative chargée des monuments historiques peut autoriser l'installation de bâches d'échafaudage comportant un espace dédié à l'affichage ».

Cette dérogation peut se faire dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation de travaux sur les immeubles classés ou des demandes d'accord de travaux sur les immeubles inscrits. Il s'agira de travaux extérieurs sur des immeubles classés ou inscrits nécessitant la pose d'échafaudage.

La demande est présentée par le maître d'ouvrage, le cas échéant après accord du propriétaire.

C'est le préfet de région ou le ministre chargé de la culture en cas d'évocation du dossier qui autorisent cet affichage (autorité compétente). La décision est prise après consultation du préfet et, le cas échéant, accord de l'affectataire culturel (art. R621-87 C. Pat.).

Le mécanisme de financement est assez original pour être mis en évidence : « les recettes perçues par le propriétaire du monument pour cet affichage sont affectées par le maître d'ouvrage au financement des travaux » (art. L621-29-8 C. Pat.).

En outre, les subventions publiques sont calculées après déduction des recettes⁸⁹⁰ de l'affichage du montant des travaux éligibles (art. R621-91 C. Pat.).

L'article R621-90 prescrit que l'autorisation d'affichage soit délivrée au vu de la compatibilité du contenu de l'affichage, de son volume et de son graphisme avec le caractère historique et artistique du monument et de son environnement, sa destination et son utilisation par le public, en tenant compte des contraintes de sécurité.

Cette autorisation peut être assortie de prescriptions ou d'un cahier des charges.

Selon les dimensions de l'échafaudage et du monument, l'autorisation déterminera en particulier :

- les limites de la surface consacrée à l'affichage, qui ne peut excéder 50 % de la surface totale de la bâche de support ;
- l'emplacement de l'affichage sur la bâche ;
- la durée de son utilisation, qui ne peut excéder l'utilisation effective des échafaudages.

Elle pourra également prescrire que la bâche reproduise, sur les surfaces laissées libres, l'image du monument occulté par les travaux.

⁸⁹⁰ Du montant des recettes perçues au titre de l'affichage ou de la partie de ces recettes correspondant au prorata du montant des travaux subventionnés par rapport au montant total des travaux entrepris, lorsqu'une partie des travaux ne bénéficie pas de subvention publique.

Si les recettes perçues au titre de l'affichage laissent apparaître, en fin d'opération, un excédent par rapport à l'estimation initiale, elles sont réparties selon les mêmes principes pour le versement du solde des subventions qui peuvent donner lieu à reversement en cas de trop-perçu.

Si le total des recettes d'affichage encaissées est supérieur au montant des travaux, cet excédent est pris en compte lors de l'examen de demande de subventions pour des travaux ultérieurs sur le même immeuble.

b) En Allemagne

1) Absence de législation fédérale

Il n'existe pas de législation fédérale. La publicité extérieure relève de la compétence de chaque Land, qui se charge de réglementer localement la publicité en se basant sur le code de la construction.

Chaque installation d'un dispositif publicitaire est soumise à autorisation délivrée par la commune, et qui donne lieu également à la perception d'une taxe d'un montant défini localement.

En règle générale, les dispositifs publicitaires sont autorisés dans les centres-villes dans la mesure où ils ne détériorent pas le paysage. Dans les zones habitées, seule la publicité sur les bâtiments industriels est admise (avec quelques exceptions pour des événements particuliers et ponctuels). Dans les zones moins peuplées, la publicité est interdite.⁸⁹¹

En Allemagne, les entrepreneurs d'affichage publicitaire se regroupent au sein du *Fachverband für Aussenwerbung e.V.* Cette dernière association est à son tour membre du *Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft (ZAW)*⁸⁹², et ses membres sont donc tenus d'en respecter les règles déontologiques. Il serait intéressant de connaître si de telles règles comprennent une considération pour l'environnement et le cadre de vie (bâti, paysager ou humain)⁸⁹³.

2) Les Länder frontaliers

Tant dans le Land de la Sarre que dans celui de Rhénanie-Palatinat, la publicité est interdite en dehors des agglomérations.

i. Saarland

La Landesbauordnung (LBO) (Art. 1 Gesetz Nr. 1544) du 18 février 2004, modifiée par celle du 19 mai 2004 (Amtsbl. S. 1498)⁸⁹⁴ contient une section consacrée aux installations de publicité extérieure et aux distributeurs automatiques.

Les installations de publicité extérieure sont également comprises comme les structures ou systèmes publicitaires. Ce sont toutes les installations fixes qui servent pour l'indication de l'activité ou de la profession, et visibles à partir de la voie publique ou des espaces verts. Il s'agit en particulier des signes, des lettrages et des peintures, des publicités lumineuses, ainsi que des vitrines ou d'un support comme les colonnes de signalisation, les panneaux et certaines surfaces (point (1)).

Ces installations doivent satisfaire aux exigences des travaux de construction. En outre l'accumulation des systèmes de publicité non désirés n'est pas autorisée (point (2)).

En dehors des zones bâties, les structures publicitaires sont interdites.

⁸⁹¹ Ambroise DUPONT, *Publicité extérieure, enseignes et préenseignes. Rapport à Madame Chantal Jouanno (Secrétaire d'État à l'Écologie) et Monsieur Hubert Falco (Secrétaire d'État à l'Aménagement du Territoire)*, juin 2009, p. 13.

⁸⁹² Il s'agit de l'association professionnelle principale : l'union centrale de la publicité allemande *Zentralverband der Deutschen Werbewirtschaft ZAW e.V.*

⁸⁹³ P. GREFFE, *op. cit.*, p. 639.

⁸⁹⁴ *Landesbauordnung (LBO) (Art. 1 des Gesetzes Nr. 1544) vom 18. Februar 2004 1 2 geändert durch das Gesetz vom 19. Mai 2004 (Amtsbl. S. 1498), Ref. 2130-1 1.*

ii. Rheinland-Pfalz

Pour ce Land c'est la *Landesbauordnung Rheinland-Pfalz* (LBauO) du 24 novembre 1998 qui régit la matière spécialement son § 52 intitulé *Werbeanlagen und Warenautomaten* (Matériel de publicité et distributeurs automatiques)

Le premier point du § 52 définit les installations de publicité extérieure (les structures publicitaires) comme « toutes les installations fixes qui servent l'avis ou l'éloge (louange), ou comme une indication de l'activité ou de la profession visible des voies publiques ». Cette définition comprend en particulier « des signes, d'autres manifestations, des étiquettes, des peintures, des publicités lumineuses, ainsi que des vitrines pour des manifestations spécifiques ou des piliers, panneaux publicitaires lumineux et des surfaces publicitaires ».

Le deuxième point dispose que pour les systèmes de publicité qui ne sont pas des installations bâties, il convient de se conformer au § 3 al. 1^{er} et au § 5. Une accumulation trop importante de systèmes de publicité n'est pas autorisée.

Ces dispositions prévoient (§ 3. Règles générales) que les installations sur les bâtiments et les autres installations et l'équipement (au sens du § 1 alinéa 1 phrase 2) doivent être disposés, construits, modifiés et maintenus afin qu'ils ne compromettent pas la sécurité ou l'ordre public et l'environnement naturel. Ceci s'applique également à la modification de son utilisation et sa démolition.

Le § 5 prévoit des règles de forme. Premièrement, les bâtiments et constructions doivent être conçus de sorte qu'ils soient les uns les autres de forme, d'échelle, de proportion en rapport avec les masses et éléments de construction, les matériaux et la couleur, afin qu'ils n'en soient point affectés.

Deuxièmement, les structures doivent s'intégrer de manière cohérente.

Elles ne peuvent pas défigurer les bâtiments à proximité ainsi que les routes, que ce soit en ville ou à la campagne, et n'interfèrent pas avec leur conception initiale.

Sur les monuments culturels et naturels et sur toute autre caractéristique digne de préservation de l'environnement, une considération spéciale doit être prise.

Troisièmement, en dehors des zones bâties les « structures publicitaires » sont interdites. La même chose vaut pour les équipements publicitaires *au bord de ces lieux*, où ils seraient en paysage libre.

Sont exceptés:

1. les dispositifs publicitaires dans le lieu d'exécution ;
2. les signes qui caractérisent les exploitations commerciales du type et de la propriété (signes), si elles sont combinées avec une préenseigne (sur fond noir) ;
3. un signe unique sur les routes et aux carrefours qui sont dans l'intérêt d'une circulation vers les entreprises situées loin de cette route.

Dans les zones résidentielles pures, aux arrêts des transports publics, les autres structures publicitaires sont autorisées, si le caractère de la zone et l'« image locale » ne sont pas affectées. Sur la voie publique, sont acceptés les signes qui servent à alerter les personnes à propos d'entreprises commerciales autorisées, s'ils n'affectent pas le paysage urbain et si la sécurité routière est garantie.

c) La publicité extérieure en Belgique⁸⁹⁵

1) *Introduction et régime*

Il existe de nombreuses dispositions législatives et réglementaires relatives à l'emplacement des panneaux publicitaires en droit belge. La plupart de ces dispositions (abus de droit, troubles de voisinages, urbanisme, etc.) relèvent du droit commun.

En règle générale, l'installation d'un panneau publicitaire est soumise à l'octroi d'une autorisation particulière par la Région et/ou par la commune concernée. Cette autorisation pourra être refusée en vertu des règles relatives à la protection du patrimoine naturel et architectural ou des règles d'urbanisme.

Pour les affichages publicitaires sur la voie publique, l'article 80, §2 de l'Arrêté royal du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière (*M.B.*, 9 décembre 1975, *Err. M.B.*, 13 décembre 1975) interdit d'une manière générale « d'établir sur la voie publique des panneaux publicitaires, enseignes ou autres dispositifs qui nuisent à l'efficacité des signaux réglementaires »⁸⁹⁶. La loi établissant le statut des autoroutes du 12 juillet 1956 interdit de placer des publicités dans une zone de 30 mètres de large le long des autoroutes. Des dérogations peuvent être accordées concernant les publicités relatives à un service public (affiches invitant les conducteurs à veiller au respect des limitations de vitesse ou au taux d'alcoolémie) et pour l'affichage publicitaire sur les aires de repos, stations-services, etc. (MB 5 août 1956 et les articles 4 et 10 de la loi.)

2) *En Wallonie (Région wallonne)*

En Région wallonne, la publicité est principalement visée par le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie (CWATUPE) et est une matière relevant de l'urbanisme.

Ainsi l'article 84, § 1^{er} du code⁸⁹⁷ prévoit que « nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement⁸⁹⁸ : 1° construire, ou utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes » et le même article comprend par « construire ou placer des installations fixes » notamment le fait de « placer une ou plusieurs enseignes, ou un ou plusieurs dispositifs de publicité » (2°).

Cependant, sont dispensés du permis d'urbanisme, conformément à l'art. 262, 12° du même code⁸⁹⁹, les actes et travaux sur le domaine public comprenant « le placement, le déplacement ou l'enlèvement des dispositifs d'affichage et de publicité suivants:

- les colonnes dont le fût est d'au plus 1,20 m de diamètre et ne dépasse pas 3,50 m de hauteur ;

⁸⁹⁵ P. Greffe, *op. cit.*, p. 733.

⁸⁹⁶ Cette disposition suppose l'existence d'une nuisance et interdit dès lors la publicité qui éblouit les conducteurs, induit ceux-ci en erreur, représente ou imite même partiellement les signaux routiers ou qui se confond à distance avec des signaux.

L'article 80, §2 interdit également les publicités qui produisent une luminosité de ton rouge ou vert dans une zone s'étendant jusqu'à 7 mètres au-dessus du sol.

⁸⁹⁷ CWATUPE, Titre V Des permis et certificats d'urbanisme, Chapitre I^{er} Du permis d'urbanisme, Section 1^{re} Des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme.

⁸⁹⁸ Décret du 30 avril 2009, art. 39, 1°.

⁸⁹⁹ CWATUPE, Chapitre IV De la liste des actes et travaux de minime importance, Section I^{re} : Des actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme.

- les panneaux sur pieds dont les hauteur et largeur maximales ne dépassent pas respectivement 2,50 m et 1,70 m et dont la superficie utile ne dépasse pas 4,00 m² par face ».

Le premier chapitre du titre IV (« règlements d'urbanisme ») concernant les règlements régionaux d'urbanisme prévoit que le Gouvernement wallon peut édicter des règlements régionaux d'urbanisme (art. 76) et qu'ils peuvent concerner les constructions et les installations au-dessus et en-dessous du sol, *les enseignes, les dispositifs de publicité et d'affichage*, les antennes, entre autres. Le chapitre II de ce titre, qui concerne quant à lui les règlements communaux d'urbanisme (art. 78, § 1^{er}) prévoit que « le conseil communal peut édicter un ou des règlements communaux d'urbanisme ». Ces derniers complètent, le cas échéant, les prescriptions des règlements régionaux d'urbanisme cependant sans pouvoir y déroger. L'aire couverte est déterminée a priori (ensemble du territoire communal ou partie de ce territoire dont les limites sont fixées) et le règlement contient entre autres, en ce qui concerne la voirie et les espaces publics, « les prescriptions relatives (...) aux enseignes et procédés de publicité (...) » (art. 78, § 1^{er}, 2^o).

Selon l'article 431 de ce code, sont visées les enseignes et les dispositifs de publicité à fixer sur un bien immobilier à incorporer à celui-ci, à ancrer au sol ou dont l'appui au sol assure la stabilité et qui sont visibles depuis la voie publique.

Les principales dispositions concernant les dispositifs de publicité se trouvent au chapitre XVII *quinquies* intitulé Règlement général d'urbanisme relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité du CWATUPE.

Ainsi, en premier lieu, l'article 432 exclut l'application des dispositions du chapitre à certains dispositifs de publicité :

- 1^o destinés à recevoir exclusivement des affiches apposées en exécution du présent Code ou d'autres dispositions législatives ;
- 2^o apposés sur un bien immobilier pour en annoncer la mise en vente ou en location ;
- 3^o destinés à informer des projets de construction, de reconstruction ou de transformation d'un bien immobilier, à condition qu'ils soient placés sur ce dernier ;
- 4^o placés à l'occasion d'une manifestation occasionnelle et temporaire d'ordre culturel, religieux, sportif ou récréatif, à condition qu'ils soient placés au plus tôt 21 jours avant la manifestation et qu'ils soient enlevés au plus tard le huitième jour qui en suit l'expiration ;
- 5^o destinés à informer les usagers de la route de la présence de lieux ou d'activités de tourisme ;
- 6^o placés par l'administration communale sur le domaine public, et destinés à l'affichage libre ainsi qu'aux informations d'intérêt général ;
- 7^o placés sur le domaine public et intégrés au mobilier urbain.

Il suffit de parcourir la liste des exclusions directes pour s'apercevoir que celles-ci recourent les différentes exceptions présentes à l'étranger.

Il s'ensuit une série d'interdiction, et a fortiori de renvoi à des notions définies par ailleurs.

La première interdiction stricte est intéressante car elle interdit purement et simplement l'affichage sur un ensemble-type de bâtiments qui est susceptible d'inclure nombre d'édifices protégés. L'article 433 dispose en effet que « les enseignes et les dispositifs de publicité sont interdits sur les édifices publics affectés à l'exercice du culte ».

Les interdictions suivantes sont portées par l'article 434 qui interdit les dispositifs de publicité :

- 1° dans les zones forestières, d'espaces verts et de parc⁹⁰⁰ ainsi que dans les réserves naturelles⁹⁰¹ * ;
- 2° sur les biens immobiliers qui, selon le cas * :
 - o a. sont classés ou auxquels les effets du classement s'appliquent provisoirement, en vertu de la loi du 7 août 1931 sur la conservation des monuments et des sites
 - o b. sont inscrits sur la liste de sauvegarde ou classés ou auxquels les effets du classement s'appliquent provisoirement, en vertu du décret du 17 juillet 1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la Communauté française ;
- 3° sur les voies de communication touristiques désignées par l'Exécutif ;
- 4° sur les toitures et sur les murs gouttereaux de tout immeuble ;
- 5° sur tout bien immobilier déclaré insalubre, conformément aux dispositions du Code du logement.

* C'est ce ministre qui arrête les caractéristiques auxquelles se conforment les enseignes à établir dans ces zones.

L'article 435 complète, semble-t-il, l'article 84 § 1^{er} en ce sens qu'il dispose que « nul ne peut, sans un permis de bâtir, fixer une enseigne ou un dispositif de publicité sur un bâtiment, une installation ou un ouvrage existant, ou l'y incorporer. »

Il est tempéré par l'alinéa second qui prévoit que cette dernière règle ne s'applique pas au placement, sur le domaine de la voirie publique, des dispositifs d'affichage et de publicité visés à l'article 262, 12°, lettre j⁹⁰².

C'est le Ministre de la Région wallonne qui a l'aménagement du territoire dans ses attributions qui arrête la composition du dossier de demande de permis relatif aux enseignes et aux dispositifs de publicité (art. 436).

Le Ministre arrête les caractéristiques auxquelles se conforment les enseignes et les dispositifs de publicité à établir :

- 1° dans un périmètre d'une zone protégée en matière d'urbanisme (visés à l'article 393) ;
- 2° dans un territoire communal ou une partie de territoire communal dont la liste est arrêtée par l'Exécutif (visé à l'article 417) ;
- 3° dans une zone de protection, telle que définie par le décret du 17 juillet 1987 relatif à la protection du patrimoine culturel immobilier de la Communauté française ;

⁹⁰⁰ Zones visées aux articles 177 à 179 (lire articles 36, 37 et 39) CWATUPE.

⁹⁰¹ Telles que définies par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

⁹⁰² Pour rappel: « Art. 262. Les actes et travaux suivants sont dispensés du permis d'urbanisme : 12° sur le domaine public : (...) j) le placement, le déplacement ou l'enlèvement des dispositifs d'affichage et de publicité suivants :

les colonnes dont le fût est d'au plus 1,20 m de diamètre et ne dépasse pas 3,50 m de hauteur ;

les panneaux sur pieds dont les hauteur et largeur maximales ne dépassent pas respectivement 2,50 m et 1,70 m et dont la superficie utile ne dépasse pas 4,00 m² par face (...) »

- 4° dans un périmètre de rénovation urbaine fixé en application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 1985 relatif à l'octroi par la Région de subventions pour l'exécution d'opérations de rénovation urbaine ;
- 5° dans les zones d'habitat d'intérêt culturel, historique ou esthétique ;
- 6° dans les agglomérations situées dans les limites d'un parc naturel créé en application du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels ;
- 7° dans les zones noyaux des zones de protection spéciale désignées par l'Exécutif en application de la directive 79/409 de la Communauté économique européenne relative à la protection des oiseaux sauvages.

Les enseignes, quant à elles, peuvent être établies conformément à l'article 439 :

- 1° sur les pignons ou façades visibles depuis la voie publique, pour autant qu'elles n'en masquent aucune baie existante ;
- 2° sur les versants des toitures visibles depuis la voie publique, pour autant que le niveau supérieur de l'enseigne n'excède pas le niveau du faîte ;
- 3° sur les toitures plates, pour autant que leur hauteur n'excède pas un sixième de la hauteur de la façade et au maximum 3 mètres ; ce maximum est de 6 mètres lorsqu'elles sont réalisées au moyen de lettres ou de signes découpés et sans panneaux de fond ;
- 4° au sol, pour autant que le niveau supérieur de l'enseigne n'excède pas 5,50 mètres ; ce maximum est de 18 mètres lorsqu'elles se situent dans les zones visées aux articles 28 et 30.

En outre, les dispositifs de publicité peuvent être établis conformément à l'article 440 :

- 1° sur les pignons des bâtiments, pour autant que :
 - a) ces pignons ne comprennent pas plus de deux baies ;
 - b) ces dispositifs se situent dans un plan parallèle à celui du pignon concerné et n'en masquent pas les baies existantes ;
 - c) les bords de ces dispositifs se situent sous le niveau des gouttières et à plus de 0,60 mètre tant du niveau du sol que des arêtes verticales du pignon concerné ;
- 2° en étant incorporés, ancrés ou appuyés au sol, pour autant que :
 - a) le bord inférieur de ces dispositifs se situe à plus de 0,60 mètre du niveau du sol ;
 - b) le bord supérieur de ces dispositifs se situe à 5,50 mètres maximum du niveau du sol ;
 - c) une distance de 0,60 mètre soit maintenue entre deux dispositifs contigus ou entre un dispositif et un immeuble existant ; Dénomination officielle selon la modification implicite résultant du décret du 27 octobre 2011 modifiant divers décrets concernant les compétences de la Wallonie.
 - d) le soubassement de chaque dispositif et l'intervalle entre deux dispositifs contigus soient constitués d'un voligeage ajouré ou d'un lattage en treillis ;
- 3° par dérogation à l'article 322/29, 4° (lire article 434, 4°), sur les toitures, pour autant :
 - a) qu'ils soient réalisés au moyen de lettres ou de signes découpés et sans panneaux de fond ;
 - b) que leur hauteur n'excède pas un dixième de la hauteur de la façade et au maximum 6 mètres ;
 - c) qu'ils se situent dans un périmètre arrêté par l'Exécutif.

Il convient de souligner qu'aucune *indemnité*⁹⁰³ n'est due « du chef de l'interdiction de placer des enseignes ou des dispositifs de publicité sur un bien immobilier classé » (Chapitre III Des indemnités, article 230, § 3, 2°)⁹⁰⁴.

Sur le plan des *pénalités*⁹⁰⁵, l'art. 449, 4°⁹⁰⁶ dispose que le montant de l'amende transactionnelle⁹⁰⁷ visée à l'article 155, § 6, concernant placement d'enseignes et de dispositifs de publicité, est calculé sur la base de 100 euros par m², sans que ce montant puisse être inférieur à 250 euros, ni supérieur à 25.000 euros.

3) En Région de Bruxelles-Capitale

En Région de Bruxelles-Capitale, le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) prévoit le régime général concernant l'affichage extérieur.

D'un point de vue des plans d'aménagement du territoire, l'article 88 prévoit que le Gouvernement peut édicter un ou des règlements régionaux d'urbanisme qui peuvent concerner notamment les constructions et les installations au-dessus et en dessous du sol, les enseignes, les dispositifs de publicité et d'affichage. L'article ajoute que « ces règlements d'urbanisme ne peuvent déroger aux prescriptions imposées en matière de grande voirie » et qu'ils sont « applicables à tout le territoire régional, ou à une partie de ce territoire dont ils fixent les limites ».

Le Règlement régional d'urbanisme (RRU) actuel a été adopté par le Gouvernement bruxellois le 21 novembre 2006 et est entré en vigueur le 3 janvier 2007. Il comporte un titre VI « publicités et enseignes ».

Ces règles en matière de publicités et d'enseignes poursuivent les objectifs suivants :

- intégrer de manière harmonieuse la publicité et les enseignes dans le paysage urbain en évitant toute nuisance visuelle ;
- garantir la visibilité des usagers de l'espace public en interdisant les publicités et enseignes dangereuses pour leur sécurité ;
- assurer l'habitabilité des logements de la Région bruxelloise en interdisant tout dispositif à des endroits gênants, notamment de la publicité lumineuse à proximité de la fenêtre d'un logement ;
- réglementer les nouveaux phénomènes, tels que les publicités sur bâches de chantier et les vinyles publicitaires ou assimilés.

⁹⁰³ Art. 230, § 1^{er} : « Les propriétaires peuvent demander une indemnité à charge de la Région lorsqu'une interdiction de bâtir ou de lotir résultant uniquement du classement d'un bien immobilier met fin à l'utilisation ou l'affectation de ce bien au jour précédant l'entrée en vigueur de l'arrêté de classement ».

⁹⁰⁴ Art. 230 du Chapitre III : Des indemnités : « § 3. Aucune indemnité n'est due :

1° lorsque le propriétaire a acquis le bien immobilier alors qu'il était déjà classé ;

2° du chef de l'interdiction de placer des enseignes ou des dispositifs de publicité sur un bien immobilier classé ; (...) ».

⁹⁰⁵ L'article 442 prévoit que « Les peines prononcées pour violation des dispositions du présent chapitre sont celles de l'article 154 ».

⁹⁰⁶ AGW du 31 janvier 2008, art. 2, al. 1^{er}.

⁹⁰⁷ Art. 155, § 6 : « Lorsque les actes et travaux exécutés ou maintenus en infraction sont susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme requis, sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, le cas échéant en application des articles 110 à 113 ou 127, § 3, et eu égard à la destination générale de la zone ou de son caractère architectural, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué propose, de commun accord avec le collège communal, une transaction au contrevenant (Décret du 24 mai 2007, art. 2, al. 1^{er}) ».

Le titre concernant la publicité s'applique à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et notamment aux actes et travaux soumis à permis d'urbanisme par l'article 98, §1er, alinéa 1er, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

L'article 98, §1^{er} (Titre IV « Des permis et certificat », chapitre 1^{er} « Du permis d'urbanisme », section 1^{re} « Actes et travaux soumis à permis d'urbanisme ») dispose en effet que « Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins (...) 1° construire, utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes, en ce compris les dispositifs de publicité et les enseignes.

Le CoBAT prend le soin de définir l'expression « construire et placer des installations fixes » comme « le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage, ou de placer une installation, même en matériaux non durables, qui est incorporé au sol, ancré dans celui-ci ou dans une construction existante ou dont l'appui au sol assure la stabilité, et destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé ».

Le titre IV du RRU s'applique également aux actes et travaux visés à l'article 98, §2, du CoBAT qui, en raison de leur minime importance, sont dispensés de l'obtention d'un permis d'urbanisme, en tant qu'ils concernent des publicités, des dispositifs de publicité, ou des enseignes, visibles depuis l'espace public.

Finalement, le titre IV s'applique aux actes et travaux visés à l'article 98, § 3 du CoBAT, pour lesquels un règlement d'urbanisme impose un permis.

En revanche le règlement ne s'applique pas (§ 3) aux publicités et aux signalisations résultant de dispositions légales ou réglementaires.

Le titre concernant la publicité et les enseignes distingue quatre zones en la matière : interdite, restreinte, élargie et générale.

En l'occurrence, la publicité est donc interdite dans une zone interdite qui comprend :

- les voiries en zone interdite (liste annexée au plan) ;
- les espaces verts et réserves naturelles et les voiries qui les bordent ;
- sur le patrimoine classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde ;⁹⁰⁸
- dans la zone de protection d'un bien classé, à défaut à moins de 20 m d'un bien classé ou d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ;
- sur les arbres ;
- sur les poteaux de support des lignes de distribution électrique, les poteaux support de caténaires, les poteaux de télécommunication, les poteaux d'éclairage public ainsi que sur les équipements publics concernant la circulation routière, ferroviaire, fluviale, maritime ou aérienne ;
- sur les grilles de clôture non aveugle ;
- sur ou masquant tout ou partie de baie sauf s'il s'agit de la devanture d'un établissement temporairement fermé pour des travaux faisant suite à un permis d'urbanisme ;
- sur les façades d'immeubles d'habitation ;
- sur les immeubles inoccupés ou inexploités ;
- sur les ouvrages d'art.

⁹⁰⁸ Art. 4 CoBAT : « § 1. La publicité est interdite (...) 2° sur le patrimoine immobilier inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé au sens du Code bruxellois de l'aménagement du territoire et dans la zone de protection visée à l'article 228 de ce code. A défaut de zone de protection, l'interdiction couvre un périmètre de 20 m autour du bien inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé (...) »

Cependant, cette liste d'interdiction comprend les exceptions suivantes:

- les panneaux de chantier (article 43), panneaux immobiliers (article 44) et la publicité sur abris destinés aux usagers des transports en commun (article 25) sont autorisés en zone interdite ;
- la publicité sur bâches de chantier (article 14), sur vinyles ou assimilés (article 15) et sur les clôtures des chantiers (article 13) est autorisée dans la zone interdite, sur le patrimoine classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde et dans la zone de protection d'un bien classé, à défaut à moins de 20 m d'un bien classé ou d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde ;
- la publicité événementielle (article 29) est autorisée dans la zone interdite, sur le patrimoine classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde et dans la zone de protection d'un bien classé, à défaut à moins de 20 m d'un bien classé ou d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde et sur les grilles de clôture non aveugle.

Les enseignes quant à elles sont interdites dans les voiries en zone interdite (liste annexée, à l'exclusion des voiries situées en zone commerciale) et restreinte dans les

- voiries en zone restreinte (liste annexée, à l'exclusion des voiries situées en zone commerciale) ;
- zones d'intérêt culturel, historique, esthétique ou d'embellissement (définies par le plan d'occupation du sol) et voiries qui les bordent ;
- dans un site classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde ;
- dans la zone de protection d'un bien classé, à défaut à moins de 20 m d'un bien classé ou d'un bien inscrit sur la liste de sauvegarde.

4. États hors Union européenne

a) Confédération helvétique (Suisse)

1) *Introduction*⁹⁰⁹

L'affichage sur sol public trouve des restrictions supplémentaires dans les dispositions légales ayant pour but la protection des sites et la sécurité de la circulation routière.

L'ordonnance sur la signalisation routière du 5 septembre 1979 comporte un chapitre 13 concernant les réclames routières, qui définit les réclames routières comme « toutes les formes de publicité et autres annonces faites par l'écriture, l'image, la lumière, le son, etc., qui sont situées dans le champ de perception des conducteurs lorsqu'ils voient leur attention à la circulation » (art 95 al. 1).

Les enseignes d'entreprises sont définies en tant que « réclames routières contenant le nom de l'entreprise, une ou plusieurs indications de la branche d'activité (...) et, le cas échéant, un emblème d'entreprise, qui sont placées directement sur le bâtiment de l'entreprise ou à ses abords immédiats » (art. 95 al. 2).

Les réclames routières qui pourraient compromettre la sécurité routière sont en principe interdites (art. 96 al. 1), notamment si elles :

- a) rendent plus difficile la perception des autres usagers de la route, par exemple aux abords des passages pour piétons, des intersections ou des sorties ;
- b) gênent ou mettent en danger les ayants droit sur les aires de circulation affectées aux piétons ;
- c) peuvent être confondues avec des signaux ou des marques, ou

⁹⁰⁹ Pierre GREFFE, François GREFFE et Pierre-Baptiste GREFFE, *La publicité et la loi: droit français, Union européenne, Suisse*, 11^e édition, Paris, Litec, 2009 (coll. Traités), p. 1075.

d) réduisent l'efficacité des signaux ou des marques.

Sont toujours interdites les réclames routières :

- a. si elles sont placées dans le gabarit d'espace libre de la chaussée ;
- b. sur la chaussée, sauf dans les zones piétonnes ;
- c. dans des tunnels signalés ainsi que dans des passages souterrains dépourvus de trottoirs ;
- d. si elles contiennent des signaux ou des éléments indiquant une direction à suivre.

La législation suisse interdit toute publicité le long du réseau autoroutier (article 98, alinéa 1 de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière ; RS 741.21) et dans de nombreux lieux publics.

Il a été sélectionné un échantillon de cantons pour lesquels existent des règles concernant l'affichage publicitaire et, souvent, des règles spécifiques pour régir son interaction avec la protection du patrimoine culturel.

2) Le canton de Berne

Le Canton de Berne a, quant à lui, une réglementation fort intéressante à maints égards.

Le fondement de la réglementation se trouve dans la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC) telle que modifiée. La publicité est en vertu de cette loi soumise à permis de construire comme le prévoit l'article 32 al. 2 : « Le permis de construire fait office d'autorisation de réclame au sens de l'ordonnance fédérale du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR) ».

Le décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC) prévoit en son article 6a que ne sont pas soumis à l'octroi d'un permis de construire une série d'installations ayant trait à la « réclame routière » sous réserve de l'article 7 (*restrictions posées à l'exemption du permis de construire*) ainsi que les projets dont le degré d'importance est équivalent ou inférieur à ceux énumérés.

Sont visés :

- a) les enseignes ou les emblèmes d'entreprises d'une surface totale ne dépassant pas 1,2 mètre carré par façade, s'ils sont fixés à plat sur la façade ou placés juste devant et parallèlement à cette dernière ;
- b) dans les localités, un drapeau par exploitation portant l'enseigne ou l'emblème de l'entreprise ;
- c) les drapeaux et les fanions, dans la mesure où il s'agit de signes de souveraineté ;
- d) les réclames placées dans les vitrines des locaux commerciaux et les vitrines publicitaires ;
- e) les réclames pour compte propre d'une surface totale ne dépassant pas 1,2 mètre carré par façade, si elles sont fixées à plat sur la façade ou placées juste devant et parallèlement à cette dernière ;
- f) les panneaux indiquant les marchandises et prestations offertes placés à l'entrée des entreprises, dans la mesure où ils ne sont placés là que durant les heures d'ouverture ;
- g) les installations publicitaires d'une surface ne dépassant pas 1,2 mètre carré au total par exploitation agricole et informant de la vente ou des prestations de service de cette exploitation ;

- h) sur les terrains à bâtir dans les localités, les réclames d'entreprises et les réclames concernant la location ou la vente d'immeubles si elles ne dépassent pas douze mètres carrés, pour une période allant du début des travaux jusqu'à six mois au plus après la réception de l'ouvrage ;
- i) dans les localités, les réclames informant sur des manifestations, des votations ou des élections pendant au maximum six semaines avant et cinq jours après la manifestation.

L'article 7 pose des restrictions à l'exemption du permis de construire dont en l'occurrence plusieurs concernent directement notre matière.

Un projet de construction énuméré ci-dessus sera soumis à l'octroi d'un permis de construire :

- a) en premier lieu, s'il est situé hors de la zone à bâtir et qu'il est susceptible d'avoir une incidence sur l'affectation du sol, telle qu'une modification sensible de l'espace extérieur ou une atteinte à l'environnement ;
- b) en deuxième lieu, s'il concerne une zone riveraine protégée, la forêt, une réserve naturelle, *une zone de protection des sites, un objet naturel protégé, un monument historique ou l'environnement de ce dernier, et qu'il touche l'intérêt correspondant* ;
- c) en troisième lieu, s'il consiste en une installation destinée à capter des énergies renouvelables⁹¹⁰ et destinée à être placée sur des monuments historiques dignes de protection ou dignes de conservation⁹¹¹.

Par ailleurs, la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC) prévoit des conditions d'intégration et de forme dans son droit des constructions. Aussi les articles 9 LC et suivants passent en revue la protection des sites et du paysage ainsi que la protection du patrimoine.

L'article 9 LC dispose quant à la protection générale des sites et du paysage, en son premier alinéa, que « les constructions, installations, panneaux publicitaires, inscriptions et peintures ne doivent pas altérer un paysage, un site ou l'aspect d'une rue. (...) », le troisième alinéa prévoit que « les communes peuvent édicter des prescriptions plus détaillées » (3^e alinéa).

3) Le canton de Fribourg

Le canton de Fribourg définit comme des « réclames », « toutes les installations et annonces visibles ou audibles servant sous quelque forme que se soit à la publicité ou à la propagande par l'écrit, l'image, la forme, la couleur, la lumière, le son ou tout autre moyen » (art. 1, champ d'application, loi du 6 novembre 1986 sur les réclames, Grand conseil du Canton de Fribourg).

La loi exclut de son champ d'application la réclame faite par la voie de presse ou de tout autre média ainsi que la réclame apposée sur des véhicules à moteur.

⁹¹⁰ Article 6, alinéa 1, lettre f DPC : « les installations destinées à capter des énergies renouvelables, lorsqu'elles sont aménagées sur des bâtiments ou qu'elles constituent de petites installations annexes à des constructions, et qu'elles respectent les directives cantonales ».

⁹¹¹ « 1 Les monuments historiques sont des objets et des ensembles exceptionnels présentant une valeur culturelle, historique ou esthétique. Ils comprennent notamment les sites, les ensembles bâtis, les constructions, les jardins, les installations, les détails d'architecture intérieure, l'agencement des pièces et les équipements fixes.

2 Les monuments historiques sont dignes de protection lorsqu'ils présentent des qualités architectoniques si importantes et des caractéristiques si remarquables qu'ils doivent être conservés dans leur intégrité.

3 Ils sont dignes de conservation lorsqu'ils doivent être préservés en raison de leur intérêt architectonique ou de leurs particularités » (art. 10a LC).

Elle érige l'autorisation en principe, au sens où elle est nécessaire « pour placer, utiliser ou pour modifier les réclames visées par la présente loi, sous réserve des exceptions prévues (...) » (art. 2).

La loi prévoit directement des exceptions, ces dernières ne sont donc pas soumises à autorisation (art. 3).

Parmi les exceptions dont la fréquence est haute, il faut relever :

- a) les réclames apposées sur des supports établis à cet effet aux emplacements désignés par les communes (avec accord des ponts et chaussées et sur préavis des services des constructions et de l'aménagement)
- b) les réclames non routières disposées dans les vitrines ou à l'intérieur des locaux
- c) les réclames pour compte propre et les enseignes d'entreprises non lumineuses apposées sur la façade d'un bâtiment ou sur un panneau isolé, à certaines conditions de taille et de disposition.

L'emplacement sur lequel/auquel viendraient les supports de réclame sont toujours inféodés aux exigences de la protection des sites et du paysage.

4) Le canton de Genève

L'État de Genève consacre à la matière sa loi sur les procédés de réclame (LPR) du 9 juin 2000 qui a pour but de « régler l'emploi des procédés de réclame, afin d'assurer la sécurité routière, la protection des sites et l'esthétique des lieux, ainsi que l'ordre public » (art. 1, *but*). Elle considère comme procédés de réclame « tous les moyens graphiques, plastiques, éclairés, lumineux, sonores, olfactifs ou autres, perceptibles depuis le domaine public, dans un but direct ou indirect de publicité, de promotion d'activités culturelles ou sportives, de prévention ou d'éducation » (art. 2, *définition*).

Elle circonscrit le champ d'application des dispositions de la loi et ses mesures d'application à « tous les procédés de réclame perceptibles depuis le domaine public, qu'ils soient situés sur le domaine public ou privé » (art. 3 al. 1, *Champ d'application*).

Le même article exclut ensuite de ce champ d'application toute une série de procédés.

La loi pose en principe l'octroi préalable d'une autorisation pour « l'apposition, l'installation, l'utilisation ou la modification d'un procédé de réclame » (art. 4, *autorisation*) qui est délivrée par la commune du lieu de situation du procédé de réclame (article 5, *autorité compétente*)⁹¹².

⁹¹² Le second aliéna prévoit que la commune voisine est consultée par la commune compétente pour délivrer l'autorisation lorsque le procédé de réclame a un impact particulier sur la première (art 5, al. 2, autorité compétente).

C'est l'article 7 qui vise expressément la protection du patrimoine et des sites. Son alinéa premier prévoit que « la commission des monuments, de la nature et des sites doit, dans les limites de ses compétences, être consultée préalablement par l'autorité de décision pour les procédés de réclame apposés sur ou à proximité des immeubles suivants :

- a) immeubles classés ou inscrits à l'inventaire⁹¹³, ainsi que les immeubles situés dans les périmètres des plans de sites⁹¹⁴ ;
- b) immeubles situés dans les zones protégées et à protéger⁹¹⁵, ainsi que dans la zone agricole et la zone des bois et forêts ;⁹¹⁶
- c) immeubles situés dans les périmètres délimités par les règlements spéciaux⁹¹⁷.

La commune peut passer outre à un préavis défavorable et approuver la demande d'autorisation, cependant elle devra notifier sa décision au département de l'urbanisme, qui a qualité pour recourir (art. 7 al. 2)⁹¹⁸.

Outre la spécificité tenant à la protection du patrimoine et des sites, l'article 8 prévoit certains procédés interdits du fait de l'emplacement ou du support utilisé.

Sont notamment interdits tous les procédés de réclame qui, par leur emplacement, leur dimension, leur forme, leur couleur, leur éclairage, leur luminosité ou leur diffusion, nuisent à l'esthétique ou à la tranquillité d'un site, d'un point de vue, d'un bâtiment, d'un quartier, d'une voie publique, d'une localité, d'un lac, d'un élément de végétation ou d'un cours d'eau, ou qui peuvent porter atteinte à la sécurité routière ou à l'ordre public.

Le règlement d'application de la loi sur les procédés de réclame du 11 octobre 2000 (RPR) prévoit en outre un « concept directeur des procédés de réclame ». Ce dernier « vise en particulier à assurer une cohérence et une harmonie des procédés de réclame sur tout ou partie du territoire communal, à définir les critères esthétiques et techniques permettant à la commune de statuer sur l'implantation de supports publicitaires, à définir la densité et les types de procédés de réclame admis en fonction de zones particulières, à permettre l'intégration des procédés de réclame dans le paysage urbain et leur coordination avec le mobilier urbain, ainsi qu'à préserver les sites » (art. 5, *concept directeur*).

5) Le canton de Vaud

Le **canton de Vaud** possède une loi sur les procédés de réclame (LPR) du 6 décembre 1988 qui prend pour but de régler l'emploi des procédés de réclame, afin d'assurer notamment la protection des sites (art. 1).

Elle définit les procédés de réclame par « tous les moyens graphiques, plastiques, éclairés, lumineux ou sonores destinés à attirer l'attention du public, à l'extérieur, dans

⁹¹³ au sens des articles 7 et suivants de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976.

⁹¹⁴ au sens des articles 38 et suivants de la loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976.

⁹¹⁵ mentionnées aux articles 28 et 29 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987.

⁹¹⁶ au sens des articles 20 et 23 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987.

⁹¹⁷ Au sens de l'article 10 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988.

⁹¹⁸ Pour mémoire : art. 7 al. 3 : « Demeurent réservées les prescriptions particulières en matière de procédés de réclame figurant dans les plans de site et leurs règlements ou dans les règlements spéciaux édictés en application de l'article 10 de la loi sur les constructions et les installations diverses, du 14 avril 1988. »

un but direct ou indirect de publicité, de promotion d'une idée ou d'une activité ou de propagande politique ou religieuse ».

La loi interdit de façon générales « tous les procédés de réclame qui par leur emplacement, leur dimensions, leur éclairage, le genre des sujets représentés, leur motif ou le bruit qu'ils provoquent, nuisent au bon aspect ou à la tranquillité d'un site, d'un point de vue, d'une localité, d'un quartier, d'une voie publique, d'un lac ou d'un cours d'eau ou qui peuvent porter atteinte à la sécurité routière (art. 4 procédés interdits).

La loi prévoit en son article 5 une disposition spéciale concernant la protection du patrimoine et des sites. Celui-ci dispose que « l'autorité compétente peut restreindre ou interdire la pose de procédés de réclame dans un site, sur un monument classé à l'inventaire cantonal des monuments naturels et des sites ou figurant sur la liste des monuments historiques du Canton (...) ».

Le régime est celui d'une autorisation préalable en principe, avec des dispenses « automatiques » d'autorisation en tant qu'exceptions (« Doivent être préalablement autorisées par l'autorité compétente, l'apposition, l'installation, l'utilisation ou la modification d'un procédé de réclame », art. 6, al. 1^{er}).

Il convient de souligner que le principe (art. 6 « autorisation préalable », a « principe », al. 2) vise clairement les biens ou zones protégées au sens où : « toutes les demandes de pose d'un procédé de réclame dans un site , sur un bâtiment ou un ensemble de bâtiments classés ou figurant à l'inventaire, même dans une zone de compétence communale, doivent être soumises au préavis du département ». Le règlement d'application de la loi (règlement d'application de la loi du 6 décembre 1988 sur les procédés de réclame – RLPR – du 31 janvier 1990 du Conseil d'État du Canton de Vaud), outre le fait qu'il détaille les procédés non soumis à la loi et le calcul des dimensions, prévoit notamment leur intégration à l'architecture (« en site contigu, l'autorité compétente peut également user de cette possibilité [réduction ou augmentation de la surface maximale des procédés] afin de garantir un ensemble de procédés de réclame cohérent »)(art. 9). Le chapitre portant la procédure d'autorisation (art. 28 et s. RLPR) précise, quant à lui, le département auquel est transmis la demande, pour préavis, s'il s'agit d'un site archéologique ou protégé à titre de patrimoine bâti ou s'il s'agit d'un site protégé au titre d'élément naturel ou paysager. La demande est donc transmise respectivement au département en charge des monuments, sites et archéologie et au département en charge de la conservation de la nature.

Il est à noter que le règlement institue une commission consultative sur les procédés de réclame. Pour mémoire, ce règlement prévoit un article spécial concernant la signalisation des postes de distribution de carburants (art. 15).

6) Le Canton de Zürich

Pour le Canton de Zürich, il peut simplement être dit, dans l'état actuel des recherches, que la *Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz)* du 7 septembre 1975 prévoit que les installations publicitaires sont soumises à l'obtention d'un permis de bâtir. (« 1A. Das Baugesuch : § 309.1 Eine baurechtliche Bewilligung ist nötig für : (m). Reklameanlagen »).

b) Québec⁹¹⁹

Plusieurs contraintes et des limites sont imposées à l’affichage publicitaire par les différentes législations et réglementations en vigueur.

Aujourd’hui, les activités d’affichage le long des routes et des principales voies routières sont encadrées par diverses dispositions législatives et réglementaires :

- relevant du Ministère des transports du Québec :
 - o loi sur l’affichage en milieu rural (Loi de la publicité le long des routes, LRQ, Ch. P- 44) ;
 - o loi sur l’affichage en milieu urbain (Loi interdisant l’affichage publicitaire le long de certaines voies de circulation, LRQ, Ch. A-7.0001) ;
 - o certaines dispositions du Code de la sécurité routière (LRQ, Ch. C-24.1) ;
- relevant des municipalités, les règlements d’urbanisme adoptés en vertu de la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme (LRQ, Ch. A-19.1) ;
- relevant du Ministère de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, la Loi sur le patrimoine culturel (LRQ, Ch. 21).

Les responsabilités qui sont induites par ces diverses dispositions, sont partagées entre, d’une part, l’État québécois et, d’autre part, les municipalités et Municipalités Régionales de Comté (MRC).

Au Québec, certaines préoccupations esthétiques dominent la question de l’affichage compte tenu de ses répercussions visuelles et de son influence sur la beauté des lieux et des paysages. Cela se constate dans l’harmonisation des panneaux et des enseignes avec les caractéristiques d’une architecture, d’une rue ou d’un quartier.

La réglementation compte deux outils qui permettent d’intervenir de façon plus discrétionnaire et donnent plus de latitude pour l’évaluation des projets au cas par cas.⁹²⁰

Premièrement, la constitution d’un site du patrimoine⁹²¹.

La « citation d’un bien patrimonial » (immeuble ou site patrimonial) permet d’imposer pour l’affichage des conditions visant à une meilleure conservation du site.

En général, ces conditions prennent appui sur le caractère propre de l’architecture, des aménagements et du paysage constituant le site et permettant de guider le requérant pour que son projet d’affichage soit conforme à l’esprit des lieux.

Le comité consultatif, au sens de la Loi sur l’aménagement et l’urbanisme, ou le conseil local du patrimoine créé pour l’application de ce pouvoir particulier, est alors chargé d’analyser les demandes d’affichage, d’évaluer les propositions et de faire une recommandation au conseil municipal.

Deuxièmement, le règlement ⁹²² sur les plans d’implantation et d’intégration architecturale (PIIA).⁹²³

⁹¹⁹ Voyez notamment le Mémoire du Regroupement de l’Industrie de l’Affichage Extérieur au Québec sur le projet de loi 82 – Loi sur le patrimoine culturel, novembre 2010.

⁹²⁰ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, RÉGIONS ET OCCUPATION DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, *Guide sur la prise de décision en urbanisme, Outils de réglementation, Affichage*, [en ligne], <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/amenagement-du-territoire/guide-la-prise-de-decision-en-urbanisme/reglementation/affichage/> (page consultée le 3 avril 2013).

⁹²¹ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, RÉGIONS ET OCCUPATION DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, *op. cit.*

Cette approche vise essentiellement une meilleure qualité des constructions et des aménagements, y compris de l'affichage ; elle permet une meilleure intégration des composantes d'un projet. L'avantage d'utiliser l'approche PIIA pour réglementer l'affichage est qu'elle incite les officiers et les élus municipaux à discuter du projet envisagé avec le requérant ou le promoteur afin de trouver des solutions qui conviennent à toutes les parties.

Quant à la **Loi sur l'aménagement et l'urbanisme**⁹²⁴, elle pose certaines conditions quant à l'affichage commercial, notamment en ce qui concerne les points suivants :

- a) l'emplacement des enseignes;
- b) leur type;
- c) leur hauteur;
- d) leur superficie;
- e) leur entretien;
- f) leur nombre.

Certaines situations exigent un permis ou un certificat.

L'affichage sur les sites patrimoniaux est donc réglé entre autres par l'article 49 de la **Loi sur les biens culturels**⁹²⁵. En vertu de cet article, une autorisation doit être obtenue pour mettre en place un nouvel affichage ou bien pour modifier, remplacer ou démolir une enseigne ou un panneau-réclame situé dans

- a) un arrondissement historique ou naturel;
- b) un site historique classé.

La demande d'*autorisation de restauration d'un bien culturel classé* se fait auprès de la direction régionale du ministère de la Culture et des Communications.

⁹²² Le règlement sur les plans d'implantation et d'intégration architecturale (PIIA) implique aussi la création d'un comité consultatif et un pouvoir discrétionnaire est également conféré aux élus. Cependant, sa spécificité permet à une municipalité d'*étendre ses préoccupations pour un affichage de qualité à tout lieu ou tout bâtiment qu'elle juge d'intérêt*, et cela sans qu'il soit nécessaire d'appliquer la réglementation en fonction d'une zone. Une telle réglementation donne l'occasion de mettre en place une série d'objectifs et de critères qui *permettent de prendre en compte toutes les caractéristiques de ces lieux et bâtiments* et d'en tirer des éléments indicatifs pour la conception des panneaux et des enseignes.

⁹²³ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, RÉGIONS ET OCCUPATION DU TERRITOIRE DU QUÉBEC, *op. cit.*

⁹²⁴ C'est l'article 113, paragraphe 14, deuxième alinéa de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme qui l'habilite pour ce faire.

⁹²⁵ Art. 49 : « Nul ne peut, dans un arrondissement historique ou naturel ou dans un site historique classé, faire un nouvel affichage, modifier, remplacer ou démolir une enseigne ou un panneau-réclame sans l'autorisation du ministre. À cette fin, le ministre contrôle l'affichage quant à son apparence, aux matériaux utilisés et à la structure de son support et quant à l'effet de ceux-ci sur les lieux.

Avant de décider d'une demande d'autorisation, le ministre prend l'avis de la Commission. »

Art. 50 : « Les premier et troisième alinéas de l'article 48 et l'article 49 s'appliquent, en outre, relativement à tous les immeubles ou parties d'immeubles situés dans une aire de protection dès que le ministre transmet à chacun de leurs propriétaires un avis l'informant que tout ou partie de son immeuble est situé dans l'aire de protection d'un monument historique classé et que cet avis a été inscrit au registre foncier. »

La constitution et le fonctionnement de la Commission sont prévus par les articles 2 et suivants. Art. 2 : « Un organisme de consultation est institué sous le nom de «Commission des biens culturels du Québec» ayant son siège à Québec. »

L'article 94 de cette loi oblige aussi d'aviser la municipalité d'un projet et à se conformer aux exigences municipales.⁹²⁶

5. Autres États membres de l'Union européenne

a) Lituanie

En Lituanie, la loi sur la protection du patrimoine culturel immobilier [*protection of immovable cultural properties*] règle la question de l'affichage publicitaire sur le patrimoine bâti.

L'article 19 de cette loi prévoit des mesures concernant le patrimoine culturel immobilier protégé aux fins de la connaissance publique et de l'utilisation.

Le premier paragraphe (§ 1) prévoit que le gestionnaire d'un objet protégé pour la connaissance publique et l'utilisation, d'un objet situé dans un ensemble d'objets [*complex object*] ou sur un site protégé peut l'utiliser conformément aux conditions spécifiées dans le certificat de patrimoine culturel immobilier [*certificate of the immovable cultural property*].

Le § 6 prévoit quant à lui que pour éviter un impact négatif sur le patrimoine important d'un objet ou d'un site protégé, l'accord d'une institution chargée de la protection du patrimoine culturel doit être obtenu, quand l'intention est de placer une publicité commerciale, une antenne et d'autres installations techniques à l'extérieur des structures protégées (art. 19, § 6, 4°).

Un tel accord n'est pas requis lorsque le cas est prévu dans le plan de gestion du territoire de l'objet protégé, et que les zones de protection de celui-ci ont été approuvées par le conseil municipal et l'institution responsable de la protection dudit objet et/ou sont guidées par une documentation sur la gestion du patrimoine qui prévoit les manières d'utiliser et les conditions de développement de chaque parcelle.

Le § 8 de la loi prévoit que la publicité doit être érigée, sur les objets du patrimoine culturel, dans les territoires et les zones de protection de ceux-ci, conformément aux règles approuvées par le ministre de la Culture.

b) La publicité extérieure en Italie⁹²⁷

Il convient d'y distinguer les règles nationales et les règles locales en fonction des zones où sont situés les dispositifs publicitaires.

Chaque commune détermine les conditions d'installation de l'affichage.

Tous les panneaux sont soumis à une autorisation, générant par ailleurs le versement d'une taxe dont le montant varie suivant la nature du support.

Le long des voies de circulation en dehors des zones habitées, c'est le code de la route qui fixe les règles. La publicité y est interdite notamment lorsqu'elle est source de danger

⁹²⁶ Art. 94 : « Toute personne doit se conformer aux conditions relatives à la conservation des caractères propres au paysage architectural du site du patrimoine, auxquelles le conseil peut l'assujettir et qui s'ajoutent à la réglementation municipale, lorsque dans un site du patrimoine:

(...) 4° elle fait un nouvel affichage ou modifie, remplace ou démolit une enseigne ou un panneau-réclame.

En outre, nul ne peut poser l'un des actes prévu au premier alinéa sans donner à la municipalité un préavis d'au moins 45 jours. Dans le cas où un permis municipal est requis, la demande de permis tient lieu de préavis.

Avant d'imposer des conditions, le conseil prend l'avis du comité consultatif.

Une copie de la résolution fixant les conditions accompagne, le cas échéant, le permis municipal délivré par ailleurs et qui autorise l'acte concerné. »

⁹²⁷ Voyez notamment P. GREFFE, *op. cit.*, p. 961.

par rapport au code de la route. Le propriétaire de la voie (État, région, commune...) instaure ainsi des règles pour les supports publicitaires.

Tout affichage est interdit dans les secteurs protégés ainsi que sur les routes qui y mènent.

La publicité extérieure comprend la publicité extérieure se trouvant sur le territoire municipal et la publicité dans les lieux accessibles au public (cinéma, stades, etc.) est « disciplinée » (surtout du point de vue fiscal) par le décret législatif du 15 novembre 1993, n° 507. Le décret législatif du 22 janvier 2004, n° 42, pour la tutelle des biens culturels et environnementaux interdit les affichages et les installations publicitaires sur les bâtiments et dans les lieux d'intérêt historique et artistique, en attribuant à la direction générale des Beaux-arts la faculté de les autoriser lorsque la possibilité de préjudice à l'aspect, au décorum et à la jouissance publique du bien est exclue.

c) La publicité extérieure au Royaume-Uni

La publicité extérieure est gérée par la loi sur l'urbanisme de 1990 et sur le règlement de 2007 relatif au contrôle de la publicité. Localement, la publicité est l'apanage des conseils des collectivités territoriales. Il faut distinguer trois catégories d'affichage publicitaire suivant le niveau de l'autorisation requise.

Premier cas : la publicité peut être dispensée d'autorisation. Deuxième cas : l'autorisation peut être présumée sans l'obligation de déposer un dossier. L'administration peut néanmoins avoir un droit de regard sur l'installation du dispositif quand celui-ci est un danger pour la sécurité. Troisième cas : autorisation expresse, donnant lieu à une taxe dont le montant est variable suivant les types d'affichage. Les commissions de l'urbanisme des collectivités territoriales contrôlent l'installation des dispositifs notamment pour éviter de gêner les caméras de surveillance ou pour la sécurité routière mais également dans les secteurs protégés.

Les contrevenants peuvent être punis d'une amende équivalant à 2700 euros au maximum.

d) La publicité extérieure au Danemark⁹²⁸

Depuis de nombreuses années, les publicités sur la voie publique en plein air sont illicites au Danemark. Les règles sont stipulées dans la loi sur la protection de la nature, dans l'ordonnance sur les panneaux, dont il ressort qu'il est interdit d'installer des « affiches, représentations, panneaux isolés, enseignes lumineuses et autres installations à des fins de publicité ou de propagande » - bref toute sorte de publicité. Il existe des exceptions à cette interdiction. Les entreprises peuvent par exemple installer certaines publicités à proximité immédiate de l'entreprise, si la publicité est liée à un produit de l'entreprise ou à des relations commerciales sur le lieu en question. De telles publicités ne doivent pas dominer le paysage et ne doivent pas être visible de loin. Certains petits panneaux informatifs sont également licites.

Les publicités dans des installations sportives sont soumises à une autorisation de la municipalité de l'installation. L'ordonnance sur les panneaux contient des limitations à la conception de telles publicités.

⁹²⁸ P. GREFFE, *op. cit.*, p. 822 ; Règlement portant exécution de la loi n° 749 du 21 juin 2007 sur la protection de la nature, modifiée par la loi n° 507 du 17 juin 2008 et loi n° 508 du 17 juin 2008 ; ordonnance n° 1328 du 20 novembre 2006 sur l'installation de petits panneaux informatifs, de panneaux dans des zones commerciales et de publicités dans les installations sportives et en plein air ; règlement portant exécution de la loi n° 813 du 21 juin 2007 sur la planification, modifiée par la loi n° 508 du 17 juin 2008.

Dans les agglomérations urbaines l'usage des panneaux en plein air dépend du plan local du lieu en question, étant donné que la municipalité peut fixer des dispositions relatives à des panneaux en vertu de la loi sur l'aménagement du territoire.

e) La publicité extérieure en Suède⁹²⁹

Différentes dispositions législatives réglementent l'affichage, et notamment à quel moment, dans quelles conditions et selon quelles modalités des affiches peuvent être apposées le long de la voie publique, sur des immeubles, dans les transports publics, etc. Ces dispositions figurent dans la loi relative à la propreté des rues (SFS 1998 : 814), la loi relative à l'urbanisme et à la construction, la loi relative aux ponts et chaussées, la loi relative à l'urbanisme et à la construction, la loi relative aux ponts et chaussées, la loi relative à l'ordre public, etc.

En principe, pour afficher, il faut obtenir l'autorisation des collectivités locales ou de l'autorité centrale concernées.

f) La publicité extérieure en Espagne⁹³⁰

L'Espagne possède un régime spécial concernant la publicité institutionnelle, non incluse donc dans la publicité commerciale, elle est définie par la doctrine comme étant celle menée par le gouvernement, l'administration et d'autres organisations publiques afin de promouvoir et faire connaître leur activité aux citoyens, et semble être une modalité spécifique de la publicité.

Le gouvernement et l'administration émettent toute une série de messages adressés aux citoyens, qui sont englobés dans la dénomination générique de « campagnes institutionnelles de publicité et de communication ». Ce type de publicité n'est pas destiné à la promotion de biens et de services avec une finalité commerciale, mais à fournir des informations à caractère politique permettant aux citoyens de se faire une opinion et d'effectuer une évaluation de l'action du gouvernement.

La réglementation de ce type de publicité est effectuée dans le cadre de la loi concernant la publicité institutionnelle, qui la définit comme « toute activité orientée et visant à la diffusion d'un message ou d'un objectif commun, adressée à une pluralité de destinataires, et utilisant un support publicitaire payé ou cédé, et développée ou commandée par l'administration générale de l'État et les autres organisations du secteur public d'État », étant exclues celles que ces dernières réalisent à des fins industrielles, commerciales ou mercantiles.

La loi insiste sur le fait que ce type de publicité se trouve au service des citoyens et vise à garantir l'utilité publique, et non pas à vanter le travail du gouvernement et, en ce sens, établit dans son article 3 que les campagnes institutionnelles de publicité et de communication ne pourront être développées ou commandées que lorsqu'elles ont l'un des objectifs définis dont celui de diffuser les langues et le patrimoine historique et naturel d'Espagne.

⁹²⁹ P. GREFFE, *op. cit.*, p. 1043.

⁹³⁰ P. GREFFE, *op. cit.*, p. 843-844

F. LA VALORISATION DU PATRIMOINE RELIGIEUX

La fermeture de nombreux édifices est corrélative aux vols et aux formes renouvelées de vandalisme. Dominique Ponnaud, directeur honoraire de l'École du Louvre remarque que « l'Église a pris acte de l'importance de la culture dans ce qui relève de sa mission propre c'est-à-dire la transmission de la foi » et veut « par la culture, contribuer à la mise au service de la société toute entière, chrétienne ou non, de cet immense patrimoine symbolique qui appartient à tous »⁹³¹.

Des initiatives d'ouverture des églises sont apparues, reliées à des considérations de tourisme culturel et de revalorisation du patrimoine religieux.

Sous d'autres cieux donc, des initiatives ont été lancées pour ouvrir au public de manière régulée et dans un cadre donné les églises, notamment à des fins touristiques. Par exemple en Belgique⁹³², l'ouverture de dizaines d'églises par la fondation d'utilité publique « Fondation églises ouvertes » connaît un succès certain.

À l'origine de cette fondation, l'organisation d'un réseau touristique d'églises dites « ouvertes » dans des pays comme la Finlande et l'Angleterre. Dans ce dernier pays le *National Churches Trust* édite un véritable recueil des églises ouvertes, soit plus de 11 000 sur les 16 000 existantes. Pour chacune, un commentaire succinct, la silhouette de l'église, sa localisation.

Les objectifs de cette fondation sont de mettre en valeur le patrimoine religieux et le rendre accessible à la population locale et aux visiteurs belges et étrangers, de former et superviser les accueillants, de créer les outils de découverte et d'interprétation du patrimoine religieux, de diffuser et promouvoir les activités d'animation du patrimoine religieux, telles que visites, concerts, conférences, activités religieuses. Pour être retenu par la Fondation et afficher le logo « églises ouvertes », il convient donc de remplir plusieurs conditions : ouvrir gratuitement ses portes pendant au moins huit semaines consécutives entre juin et septembre, prévoir des outils d'information mis à la disposition du visiteur et enfin former des bénévoles qui accueillent le public⁹³³.

En ce qui concerne le dernier point, il faut remarquer que si l'édifice est ouvert « à tous vents sans protection, sans présence humaine, le risque de vol ou de vandalisme est réel »⁹³⁴.

Il s'agit en Belgique essentiellement d'églises catholiques, toutefois se trouvent dans la liste des édifices protestants, orthodoxes et israélites (synagogues). Chaque année une Journée des églises ouvertes est organisée afin d'ouvrir au public les édifices religieux, lors de laquelle sont proposées des animations telles que des concerts, des expositions, des conférences ou encore des visites guidées.

Il semble pertinent de signaler deux initiatives récentes prises en France afin d'organiser de manière plus structurée l'ouverture d'églises.

La première est celle de « La Nuit des églises » organisée par Narthex.⁹³⁵ Le mouvement qui l'inspire est celui de l'engouement suscité ces dernières années par la Nuit des

⁹³¹ Dominique PONNAUD, « La dimension religieuse du patrimoine culturel », in *La Vie des Musées - Sauvegarde et mise en valeur du patrimoine religieux mobilier, Actes du congrès de l'Association francophone des musées de Belgique (ICOM Wallonie-Bruxelles)*, n° 12, 1997, p. 10.

⁹³² Voyez à ce sujet: *La Belgique ouvre déjà largement ses églises*, La croix, 30 juin 2011.

⁹³³ *Il était une foi l'église ouverte*, Le Soir, 19 juin 2007, p. 37 ; Thierry DE GYNS, *Églises ouvertes, un devoir. Oui mais !*, La Libre Belgique, 14 mars 2008.

⁹³⁴ *Le 7 juin, 250 églises ouvrent leurs portes*, Le Soir du mardi 26 mai 2009, p. 26.

Cathédrales en Europe du Nord et en France. Il faut convaincre qu'une église fermée n'est pas mieux protégée qu'une église ouverte et qu'il est plus facile de commettre un délit lorsque l'église est fermée, tout cela devant la constatation des vols et l'augmentation des actes de vandalisme qui fait que beaucoup d'édifices restent fermés.

Le département Art sacré du Service national de Pastorale liturgique et sacramentelle (SNPLS) de la Conférence des évêques de France (CEF) travaille en collaboration avec les commissions diocésaines d'Art sacré (CDAS) de chaque diocèse, comme avec des experts en liturgie, théologie, patrimoine. Ce département conseille et accompagne les diocèses, particulièrement pour ce qui concerne les églises protégées au titre des monuments historiques, les cathédrales, les autres édifices pour leur entretien, leur restauration et la création de nouveaux lieux de culte.

Ce département Art sacré dialogue aussi avec le ministère de la Culture et de la Communication et les collectivités locales pour trouver des solutions juridiques satisfaisantes quant à l'aménagement des cathédrales et des églises communales dans l'esprit de la réforme liturgique Vatican II. Il est en lien étroit avec les Commissions Diocésaines d'Art Sacré (CDAS), premier interlocuteur de l'affectataire.⁹³⁶

Les commissions diocésaines d'Art sacré (CDAS), instances placées sous la responsabilité de l'évêque, ont un rôle de conseil pour toutes les questions qui concernent la construction d'églises nouvelles ou le réaménagement d'églises anciennes. Les statuts types proposés par la Conférence des évêques de France réunie le 3 novembre 1981 ont en effet prévu qu'elle « a pour rôle de veiller à l'aménagement des lieux de culte en application des normes liturgiques promulguées par la hiérarchie de l'Église catholique, de promouvoir la création artistique et favoriser la formation des fidèles et du clergé dans le domaine de l'art sacré » et qu'elle intervienne « en tant que déléguée de l'évêque auprès des prêtres et des fidèles affectataires des lieux de culte pour la conservation, la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine artistique contenu dans les édifices culturels 'laissés' à la disposition du culte catholique ».⁹³⁷

Pour favoriser la prise en compte des exigences de la liturgie et veiller au respect du caractère religieux des lieux de culte, les CDAS accompagnent la conception et la réalisation de projets et favorisent la collaboration de l'Église avec les autorités de la société civile et le monde artistique.

En France, deux exemples d'ouverture à des fins de valorisation méritent d'être cités, en Bretagne et Languedoc-Roussillon.

L'art dans les chapelles est une association qui regroupe 19 communes et deux communautés de communes du centre-Bretagne.

Chaque été depuis 22 ans, *L'art dans les chapelles* invite des artistes contemporains à dialoguer avec le patrimoine religieux de la vallée du Blavet et du Pays de Pontivy. Quatre circuits balisés vous conduisent dans un parcours qui relie le paysage à la

⁹³⁵ Projet de revue « bi-média » (Internet et papier) mené par le service national de la pastorale liturgique et sacramentelle, dédiée aux arts sacrés, au Patrimoine et à la Création contemporaine. Le projet a été conçu pour remplacer les Chroniques d'art sacré ; Voyez à ce sujet le site Internet de la Fédération Patrimoine-Environnement : <http://www.associations-patrimoine.org/article.php?id=1616>. La FNASSEM, Fédération Nationale des Associations de Sauvegarde des Sites et Ensembles Monumentaux, regroupe les associations loi 1901 qui, sur l'ensemble du territoire français, se consacrent à la sauvegarde et à la valorisation d'un patrimoine bâti ou des paysages qui l'environnent.

⁹³⁶ Anne FORNEROD, *Le régime juridique du patrimoine culturel*, thèse de doctorat en droit public, inédit, Paris-Sud XI, 2006, p. 379.

⁹³⁷ *Ibid.*, p. 379.

chapelle, la peinture contemporaine à la sculpture polychrome, l'architecture religieuse à l'art d'aujourd'hui.

Toute l'année, *L'art dans les chapelles* organise des rendez-vous des ateliers d'arts plastiques et des visites accompagnées à destination des individuels, des scolaires et des groupes, autour de la découverte et de la sensibilisation à l'art contemporain et au patrimoine.

La région Languedoc-Roussillon, quant à elle, soutient l'initiative de l'association le Passe Muraille (initiative IN SITU), chargée de la coordination du projet, associée à un commissaire d'exposition, pour la réalisation de manifestations, dans le cadre de son programme Chemins de l'Histoire Sud de France. Ce programme vise à promouvoir le développement touristique et à faire rayonner le patrimoine culturel du Languedoc Roussillon. Les lieux retenus pour 2012 correspondent à des sites religieux emblématiques (chemin de Saint-Jacques de Compostelle) où sont exposés des artistes contemporains. Le directeur du Fonds régional d'art contemporain est associé à la manifestation.

Enfin, il est opportun de se référer à deux documents issus de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe :

- la résolution 916 (1989) relative aux édifices religieux désaffectés⁹³⁸ ;
- la recommandation 1484 (2000) relative à la gestion des cathédrales et autres édifices religieux en activité⁹³⁹.

Le premier texte « invite les autorités responsables (Églises, gouvernements et collectivités locales) à coopérer avec les organisations et experts intéressés » afin notamment :

- de prendre des mesures concrètes pour préserver les édifices religieux désaffectés et leur garantir, chaque fois que possible, une utilisation appropriée (*i*) ;
- d'assurer une protection efficace qui permette de conserver la structure et les mobiliers d'origine de ces édifices en attendant leur réaménagement (*iii*) ;
- d'encourager des projets de réutilisation et de réadaptation qui ne soient pas incompatibles avec la fonction primitive de l'édifice et qui ne transforment pas de façon irréversible sa structure d'origine (*v*) ;
- de prévoir des crédits ou des avantages fiscaux pour la restauration, la réparation et l'entretien des édifices religieux, qu'ils soient en service ou désaffectés, afin de garantir leur maintien en usage (*vi*) ;
- d'encourager une utilisation plus imaginative des édifices religieux existants (*vii*).

Le second texte de l'Assemblée recommande que le Comité des Ministres demande aux gouvernements des États membres (*iii*) notamment de préparer des plans de conservation pour chacun des grands monuments ou sites religieux, en consultation avec les autorités religieuses concernées et de veiller à la mise en place d'un financement adéquat et d'un contrôle en vue du bon entretien des grands monuments religieux.

Pour veiller à ce que les autorités séculières soient mieux informées des systèmes établis par les autorités religieuses pour la protection, la préservation et le renforcement de

⁹³⁸ Texte adopté par l'Assemblée le 9 mai 1989 (3^e séance).

⁹³⁹ Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 9 novembre 2000.

leur patrimoine culturel, le Comité des Ministres a décidé de porter cette Recommandation à l'attention des Gouvernements de ses États membres⁹⁴⁰.

⁹⁴⁰ Doc. 9181, 27 juillet 2001, *Gestion des cathédrales et autres grands édifices religieux en activité*, Recommandation 1484 (2000), Réponse du Comité des Ministres adoptée à la 761^e réunion des Délégués des Ministres (18 juillet 2001).

III. TROISIÈME PARTIE : RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES ET LIGNES DIRECTRICES

INTRODUCTION

Ces recommandations de travail sont élaborées de manière générale dans le but d'aider à la révision de la législation actuelle et de faciliter la rédaction d'un avant-projet de loi sur le patrimoine culturel.

Elles découlent de l'étude tant de la situation nationale que de l'analyse du droit international et de droits étrangers. Elles prennent donc en compte plusieurs domaines du patrimoine.

Un certain effort de consolidation a été constaté lors du précédent projet de loi (n° 4715), pour partie lors de son élaboration et surtout lors des travaux parlementaires. Ces recommandations ont intégré la nécessité d'une modernisation des textes législatifs et réglementaires, notamment des dispositions formulées respectivement par les lois de 1966 et de 1983, et ce à la suite de l'évolution des politiques de protection du patrimoine en Europe et dans le monde.

Le Grand-Duché de Luxembourg doit, nous semble-t-il, prendre part à la *reconnaissance du patrimoine commun de l'Europe* qui recouvre tous les patrimoines culturels en Europe constituant dans leur ensemble une source partagée de mémoire, de compréhension, d'identité, de cohésion et de créativité. Le Grand-Duché de Luxembourg doit aussi promouvoir la reconnaissance de ce patrimoine formé d'idéaux, de principes et de valeurs, issus de l'expérience des progrès et des conflits passés, qui favorisent le développement d'une société de paix et de stabilité fondée sur le respect des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit.

Par ailleurs d'une part, le *droit au patrimoine culturel* est inhérent au droit de participer à la vie culturelle, tel que défini dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et d'autre part la *responsabilité envers le patrimoine culturel* est individuelle et collective.

La conservation du patrimoine culturel et son utilisation durable ont comme but le *développement humain et la qualité de la vie* ; à la suite de cela, toute personne, seule ou en commun, a le droit de bénéficier du patrimoine culturel et de contribuer à son enrichissement ; il est de la responsabilité de toute personne, seule ou en commun, de respecter aussi bien le patrimoine culturel des autres que son propre patrimoine.

L'exercice du droit au patrimoine culturel ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont nécessaires dans une société démocratique à la protection de l'intérêt public, des droits et des libertés d'autrui.

Conformément à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la valeur du patrimoine culturel pour la société (Faro, 27 octobre 2005) ratifiée par le Grand-Duché de Luxembourg, la population luxembourgeoise peut être considérée comme une communauté patrimoniale au sens de « personnes qui attachent de la valeur à des aspects spécifiques du patrimoine culturel qu'elles souhaitent, dans le cadre de l'action publique, maintenir et transmettre aux générations futures ».

L'État luxembourgeois se doit donc de reconnaître l'intérêt public qui s'attache aux éléments du patrimoine culturel en fonction de leur importance pour la société. Il doit de la même façon reconnaître la valeur du patrimoine culturel situé sur les territoires relevant de sa juridiction, *quelle que soit son origine*.

L'État s'est aussi engagé à valoriser le patrimoine culturel à travers son identification, son étude, son interprétation, sa protection, sa conservation et sa présentation.

Il est tenu de favoriser un environnement économique et social propice à la participation aux activités relatives au patrimoine culturel et de promouvoir la protection du patrimoine culturel comme un élément majeur des objectifs conjugués du développement durable, de la diversité culturelle et de la création contemporaine.

1. FONDATION D'UNE POLITIQUE GÉNÉRALE EN MATIÈRE DE PATRIMOINE CULTUREL

A. ASSISES DU PATRIMOINE CULTUREL

1. Organisation

Il semblerait urgent d'organiser des assises nationales rassemblant les différents acteurs et intervenants du domaine du patrimoine culturel autour du ministère de la Culture :

- instituts culturels (sous tutelle du ministère) ;
- départements ministériels et administrations, établissements publics concernés, notamment les représentants de :
 - o Département de l'aménagement du territoire (MDDI)
 - o Administration des bâtiments publics ;
 - o Administration de la nature et des forêts ;
 - o Administration des ponts et chaussées ;
 - o Administration des douanes et accises (circulation des biens culturels) ;
 - o Fonds de rénovation de la Vieille Ville ;
- représentants des collectivités locales (villes et communes) ;
- représentants de la société civile, associations, fondations et organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine du patrimoine culturel ;
- enseignants, chercheurs et professeurs d'université (historiens, historiens de l'art, archéologues, juristes) ;
- professionnels, notamment :
 - o architectes et ingénieurs, bureaux d'étude ;
 - o aménageurs et promoteurs immobiliers ;
 - o entreprises de construction spécialisées ;
 - o représentants des commerçants d'art et d'antiquités ;

2. Thèmes

Les thèmes abordés pourraient être la connaissance du patrimoine et l'accès aux données publiques en résultant (identification), la répartition des compétences et le partage des responsabilités entre les niveaux d'organisation territoriale (principalement État et communes), l'impact sur le développement national et local (entre autres : attractivité du territoire, tourisme culturel), la réaffectation du patrimoine culturel immobilier, l'enrichissement des collections publiques, la valorisation du patrimoine culturel (entre autres : labels), le développement des activités éducatives et la sensibilisation du public, etc.

Il s'agit d'un préalable à l'établissement d'une politique générale en matière de patrimoine culturel.

Ces assises se structureraient selon les piliers du patrimoine culturel (archéologique, architectural et espaces protégés, mobilier et circulation des biens culturels, patrimoine culturel immatériel).

Elles seraient un réel observatoire des attentes et pratiques où tous les acteurs du domaine pourraient échanger et confronter leurs connaissances et expériences.

Elles agiraient en tant que forum de discussion permettant au ministre de la Culture et à ses services de se confronter aux problématiques et, par la suite, de développer une politique générale qui y répond à court, moyen et long terme.

B. PLAN NATIONAL CONCERNANT LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL

À l'instar de ce qui a été développé et suivi pour la protection de la nature et le développement durable, un plan national concernant la protection du patrimoine culturel doit être établi et mis en œuvre sous les auspices du ministère. Ce plan s'inscrit dans la droite ligne de l'organisation d'assises nationales.

Dans le cadre de la rédaction d'un avant-projet de loi, il peut être imaginé par exemple que dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi, le ministre de la Culture, établisse un plan national concernant la protection du patrimoine culturel avec l'aide d'une instance d'avis et de proposition, et en collaboration avec les Instituts culturels, les autres administrations nationales, les communes, les syndicats de communes et les milieux concernés.

Ce plan guiderait l'orientation politique en matière de protection du patrimoine culturel et comprendrait au moins les éléments suivants :

- l'état de conservation du patrimoine culturel ;
- les mesures prioritaires concernant la protection du patrimoine culturel ;
- les zones prioritaires ;
- la proposition de recherches et études en matière de patrimoine culturel ;
- l'évaluation des mesures réalisées par l'État et les communes ;
- la proposition d'un programme d'actions concrètes à réaliser par l'État et les communes ;
- la sensibilisation du public ;
- l'estimation des coûts relatifs à la mise en œuvre du plan.

Ce plan ferait l'objet d'une révision régulièrement et pourrait être déclaré obligatoire par règlement grand-ducal afin que sa réalisation soit d'utilité publique. La révision serait générale ou partielle en fonction des objectifs atteints ou des moyens mis en œuvre. Elle pourrait être effectuée par l'instance d'avis.

La révision permettrait l'élaboration préalable de rapports circonstanciés sur la politique générale en matière de patrimoine culturel et sur la mise en œuvre de cette politique au niveau étatique et communal.

C. SUPERVISION

La présente étude, les Assises du patrimoine culturel ainsi que l'élaboration du premier plan national concernant la protection du patrimoine culturel devraient être suivis de manière régulière par un panel d'experts indépendants, de préférence européens et/ou internationaux. Il pourrait par exemple s'agir d'universitaires ou d'experts près d'organisations internationales. Le panel serait chargé de la supervision des travaux et leur garantirait une expertise principalement scientifique.

2. ORGANISATION MINISTÉRIELLE ET ADMINISTRATIVE

A. ORGANISATION AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA CULTURE (ADMINISTRATION)

La protection du patrimoine culturel souffre de problèmes fonctionnels et organiques.

Une organisation sous forme d'une Administration placée sous l'autorité du membre du gouvernement ayant les affaires culturelles dans ses attributions se justifierait afin de rencontrer le plus d'efficacité dans :

- en général, la transmission des informations ;
- l'application des politiques de protection formalisées dans un plan national concernant la protection du patrimoine ;
- la préparation de la protection (instrument de connaissance ; secrétariat de l'instance d'avis, notamment) ;
- l'accompagnement de la décision de protection (prise par le gouvernement) ;
- le suivi et la supervision de la protection (aide à maîtrise d'ouvrage et contrôle scientifique et technique, notamment).

L'administration comprendrait :

- une direction des patrimoines culturels
- des services par "piliers" du patrimoine culturel :
 - patrimoine archéologique : incarné par le CNRA, dégagé de la tutelle du MNHA ;
 - patrimoine architectural et espaces protégés :
 - Pré-protection (préparation)
 - Instrument de connaissance : inventaire
 - Base de données (SIG, système d'information géographique)
 - Protection
 - Préparation des protections
 - Secrétariat de l'instance d'avis et de proposition
 - Registre des biens protégés
 - Post-protection (suivi)
 - Propriétaires privés
 - Information et conseils aux propriétaires
 - Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)
 - Contrôle scientifique et technique
 - Subventions
 - Déductions fiscales
 - Communes
 - Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO)
 - État
 - Coopération entre l'administration des bâtiments publics et l'administration du patrimoine culturel (spécialement patrimoine architectural et espaces protégés), AMO obligatoire pour les biens protégés.
 - patrimoine mobilier et circulation des biens culturels :
 - patrimoine mobilier et collections
 - circulation des biens culturels et trésors nationaux
 - patrimoine culturel immatériel (qui serait pris en compte de manière diffuse par chaque service ou département)
 - archives

Les missions de l'administration seraient définies directement par la loi sur le patrimoine culturel.

B. MISE SUR PIED D'UN SERVICE DE VALORISATION ET D'ÉDUCATION

Au sein de l'administration du patrimoine culturel serait mis en place un service commun à ceux évoqués ci-dessus. Ses missions se concentreraient sur les points suivants

- valorisation du patrimoine culturel, notamment :
 - o présentation, mise en valeur et ouverture au public de propriétés publiques (notamment de l'État) : propriété institutionnelle, conventions d'utilisation ou "remise en dotation", gestion permanente de ces propriétés dans l'intérêt de l'État ;
 - o entretien des signes distinctifs et panneaux d'information ;
- sensibilisation, notamment :
 - o organisation des Journées européennes du patrimoine ;
 - o organisation d'un prix du patrimoine culturel (plusieurs catégories : restauration exemplaire et commune exemplaire) ;
 - o organisation de concours ayant pour thématique le patrimoine culturel ;
 - o éducation au patrimoine culturel (classes du patrimoine, "adoption" de monuments, ...) ;
 - o organisation de campagnes de sensibilisation, d'expositions et de conférences ;
 - o promouvoir l'accès du public aux éléments importants du patrimoine culturel ;
 - o gestion des dépendances muséales et éducatives ;
- diffusion des connaissances, notamment :
 - o publication d'ouvrages scientifiques et didactiques (par exemple : les inventaires) ;
 - o gestion du contenu sur différents portails Internet d'information (par exemple : guichet.lu, culture.lu, geoportail.lu, myenergy.lu) ;
 - o gestion des bases de données consultables sur le réseau Internet.

C. MISE EN PLACE D'UNE INSTANCE D'AVIS ET DE PROPOSITION

Il s'agit, eu égard à ce qui se fait à l'étranger (cf. *supra*), de rassembler au sein d'une instance des personnes qualifiées et dotées d'une expertise certaine. Il semble plus simple et fonctionnel de n'organiser qu'une seule instance divisée en sections spécialisées, par piliers du patrimoine culturel⁹⁴¹. Cette instance pourrait s'intituler *Conseil national du patrimoine culturel*.

Par exemple et dans ce cas de figure, l'actuelle CoSiMo serait alors remplacée par une section consacrée au patrimoine architectural et aux espaces protégés.

Les membres seraient nommés (arrêté grand-ducal) sur base de leur expérience acquise dans l'exercice d'activités régulières, présentes ou passées, en matière de patrimoine, pour un mandat d'une durée définie mais renouvelable.

⁹⁴¹ Quatre sections : patrimoine archéologique ; patrimoine architectural et espaces protégés ; patrimoine mobilier et circulation des biens culturels ; patrimoine culturel immatériel.

En ce qui concerne cette instance, ses missions et pouvoirs ainsi que sa composition (sans oublier les règles d'incompatibilité) devraient être organisées par la loi et éventuellement précisées par règlement grand-ducal⁹⁴².

Son fonctionnement serait prévu dans un règlement intérieur comprenant ses procédures et méthodes de travail (pris dans le mois de son installation, approuvé par le ministre – arrêté ministériel – et publié au Mémorial).⁹⁴³

Ce conseil serait placé sous l'autorité du Ministre ayant la Culture dans ses attributions. Les missions dont il serait chargé seraient :

- de donner les avis et propositions requis par les dispositions de la législation relative au patrimoine culturel ;
- de donner son avis au ministre de la Culture sur toute question que celui-ci lui réfère.

Il pourrait également donner un avis au ministre de la Culture, à la demande de celui-ci ou de sa propre initiative, sur toute question se rapportant à un élément du patrimoine culturel.

Le Conseil pourrait également faire au ministre de la Culture des recommandations de politique générale sur toute question relative à la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine culturel.

Il pourrait être chargé de la supervision de la révision périodique du *plan national concernant la protection du patrimoine culturel* (cf. *supra*).

Il peut être imaginé que le Conseil, à la demande du ministre de la Culture, puisse donner un avis sur tout avant-projet de loi ou de règlement relatif au patrimoine.

Avec l'administration, le Conseil devrait également pouvoir recevoir et entendre les requêtes et suggestions des individus et des groupes sur toute question visée par la législation relative au patrimoine culturel.

Le Conseil et ses travaux seraient dirigés par un président, issu du ministère de la Culture. Les travaux de chacune des quatre sections seraient dirigés par des vice-présidents (élus par ses pairs au sein de chaque section).

Certaines règles de délibération et de décision doivent être établies (cf. *supra*, par exemple : quorum de présence ; nouvelle convocation).

Il est dressé directement procès-verbal des réunions et un registre des avis du Conseil doit être tenu par le secrétariat et pouvoir y être consulté. Le secrétariat serait effectué au sein de la direction du patrimoine culturel du ministère de la Culture.

Une attention soutenue devrait être portée à la composition des sections ; il s'agit de professionnaliser les sections avec :

- des membres présents au titre d'experts justifiant d'une compétence et d'une expérience dans l'un des domaines précis ;
- au moins un expert membre du corps académique d'une université ;
- un membre au titre d'expert justifiant d'une compétence ou d'une expérience en conservation-restauration (pour les patrimoines "matériels") ;
- un membre au titre de représentant du ministère ayant en charge la Culture ;

⁹⁴² Dans le respect du cadre prévu par la loi ; condition de nomination, durée du mandat et incompatibilité.

⁹⁴³ À l'instar de ce qui est prévu pour la Commission nationale pour la protection des données dans la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (art. 35 ; Mém. A, n° 91, 13 août 2002, p. 1836).

- de membres au titre de représentants de départements ministériels ou d'administration selon le domaine du patrimoine concerné ;
- un membre au titre d'expert titulaire d'un master en droit, le cas échéant spécialisé (droit de l'aménagement du territoire, droit de l'urbanisme ou du patrimoine culturel) ;
- un membre au titre de représentant d'organisations ou d'associations dont l'objet est la protection du patrimoine visé par la section ;
- quatre membres invités au titre de représentants des instances d'avis des régions frontalières (voix consultative).

La section patrimoine archéologique pourrait notamment compter :

- des membres justifiant d'une compétence et d'une expérience dans l'un des domaines suivants :
 - o archéologie préhistorique ;
 - o archéologie protohistorique ;
 - o archéologie antique ;
 - o archéologie du Moyen Âge, des Temps modernes et contemporains ;
- un membre représentant le ministère ayant en charge l'aménagement du territoire ;
- un membre représentant l'Administration de la nature et des forêts ;
- un membre exerçant la fonction de conservateur d'un musée national.

La section patrimoine architectural et espaces protégés pourrait compter :

- un membre de la section patrimoine archéologique ;
- un membre de la section patrimoine mobilier (mobilier et décors peints) ;
- des membres justifiant d'une compétence et d'une expérience dans l'un des domaines suivants : le patrimoine artistique ou historique du Moyen-âge et des Temps modernes, le patrimoine artistique ou historique des XIX^e et XX^e siècles, le patrimoine technique et industriel, l'architecture contemporaine, les parcs et jardins, éventuellement la géologie et l'organologie.
- un membre représentant l'Administration des ponts & chaussées et un représentant de l'Administration des Bâtiments publics ;
- un membre représentant le ministère ayant en charge le tourisme et/ou le développement rural ;
- un membre au titre de représentant de la Commission de surveillance des bâtiments religieux.

La section patrimoine mobilier compterait :

- un membre de la section patrimoine archéologique ;
- des membres justifiant d'une compétence et d'une expérience dans l'un des domaines suivants : le patrimoine artistique et historique du Moyen Âge et des Temps modernes, le patrimoine artistique ou historique des XIX^e et XX^e siècles, le patrimoine technique et industriel, l'art contemporain, le design, les instruments de musique, les meubles culturels ; les arts appliqués et décoratifs ;
- un membre exerçant la fonction de conservateur d'un musée national ;
- un membre au titre de représentant du Fonds culturel national ;
- un membre au titre de professionnel du marché de l'art.

La section Patrimoine immatériel compterait :

- des membres justifiant d'une compétence et d'une expérience dans l'un des domaines suivants : la tradition, l'artisanat, l'ethnologie, la danse ou la musique, les savoir-faire traditionnels, les langues nationales.

- un membre au titre de représentant d'organisations ou d'associations dont l'objet est l'histoire du Luxembourg ou des luxembourgeois

Des groupes de travail transsections sont encouragés si les problématiques le nécessitent.

Les différentes sections du Conseil peuvent recueillir toute information nécessaire à l'accomplissement de leurs missions et activités. Ils peuvent, en des cas particulier s'adjoindre d'autres experts, afin de faire état de questions particulières.

3. PLAN ET STRUCTURE DU TEXTE À VENIR

Le plan suit les différents piliers dont la présente étude a entrepris l'analyse.

Il pourrait se composer de :

- 1) Dispositions générales
- 2) Patrimoine archéologique
- 3) Patrimoine architectural et espaces protégés
- 4) Patrimoine mobilier et circulation des biens culturels
- 5) Patrimoine culturel immatériel
- 6) Gestion des reconnaissances internationales et parcours du patrimoine
- 7) Registre général du patrimoine culturel et intégration au Géoportail
- 8) Dispositions financières
- 9) Dispositions pénales
- 10) Dispositions finales

4. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Les dispositions générales comprendraient d'abord les objectifs que la loi s'assigne et son champ d'application.

Il serait pertinent d'intégrer dans les objectifs celui de *développement durable*. Celui-ci serait utile en cas de balance des intérêts entre ceux du patrimoine culturel et d'autres intérêts (économiques et sociaux par exemple).

Ces objectifs pourraient s'inspirer de ceux développés dans les textes concernant la protection de la nature.

Il s'agirait principalement :

- de favoriser la connaissance, la protection, la mise en valeur et la transmission du patrimoine culturel, dans l'intérêt public et dans une perspective de développement durable ;
- spécialement de ménager et de protéger le patrimoine archéologique, architectural, mobilier et immatériel ainsi que l'aspect caractéristique des paysages culturels, des localités et de l'environnement humain ;
- d'instituer à cette fin un partenariat entre l'État et les (syndicats de) communes, de les soutenir dans l'accomplissement de leur tâche de protection du patrimoine culturel d'importance locale et d'assurer la collaboration avec elles ;
- de restructurer la démarche scientifique en matière de protection du patrimoine culturel et de soutenir les efforts d'organisations qui œuvrent en faveur de la protection du patrimoine culturel ;
- d'encourager la sensibilisation, l'enseignement et la recherche dans les domaines de la protection du patrimoine culturel.

Elles comprendraient ensuite les définitions communes à l'ensemble de la loi. Pour ne pas alourdir cette dernière, les définitions se rapportant à un pilier précis de la loi seront données au début de chaque chapitre.

Il s'agit essentiellement de la définition "générique" de « patrimoine culturel ». Elle servirait à circonscrire l'expression utilisée à divers endroits dans les textes législatifs et réglementaires luxembourgeois.

S'inspirant de la Convention de Faro, elle pourrait viser l'ensemble des ressources culturelles héritées du passé, tant tangibles qu'intangibles, immobilières ou mobilières, relevant de la propriété publique ou privée, qui sont considérées comme un reflet et une expression de valeurs, croyances, savoirs et traditions en continuelle évolution.

Cela inclurait tous les aspects de l'environnement résultant de l'interaction dans le temps entre les personnes et les lieux et qui peuvent présenter un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique.

Les dispositions générales organiseraient également l'établissement, la mise en place et le suivi d'un plan national concernant la protection du patrimoine culturel (à l'instar de ce qui existe pour le développement durable ou la protection de l'environnement).

Les différentes missions de l'administration compétente pour l'ensemble des domaines de la loi à venir seraient organisées au sein des dispositions générales.

La loi sur les instituts culturels devrait être modifiée en fonction de ces changements.

5. PATRIMOINE ARCHÉOLOGIQUE

Le patrimoine archéologique est un élément essentiel pour la connaissance du passé des civilisations. Cependant ce “témoin de l’histoire ancienne” (Convention de La Valette) est gravement menacé de dégradation aussi bien par la multiplication des grands travaux d’aménagement que par les risques naturels, les fouilles clandestines ou dépourvues de caractère scientifique, ou encore l’insuffisante information du public.

Il conviendrait de protéger le patrimoine archéologique en tant que source de la mémoire collective et comme instrument d’étude historique et scientifique.

Il importe donc d’instituer, là où elles n’existent pas encore, les procédures de contrôle administratif et scientifique qui s’imposent, et il y a également lieu d’intégrer les préoccupations du sauvetage archéologique dans les politiques d’aménagement urbain et rural et de développement culturel.

A. DÉFINITIONS

Toute une série de définitions doivent être prises afin de « déterminer par une formule précise l’ensemble des caractères qui appartiennent à un concept »⁹⁴⁴.

Ainsi le texte, lorsqu’il utilisera fréquemment certains termes, prendra le soin de les définir préalablement.

Il semble opportun de définir les termes suivants :

- éléments du patrimoine archéologique, avec une liste exemplative ;
- sites archéologiques ;
- biens archéologiques, avec une liste exemplative ;
- recherches archéologiques, qui incluraient les prospections, sondages et fouilles.
- prospection ;
- sondage ;
- fouille ;
- fouilles de sauvetage ;
- fouilles d’urgence ;
- fouilles de prévention ;
- fouilles programmées ;
- recherches archéologiques illicites ;
- découverte fortuite.

B. CENTRE NATIONAL DE RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES

Il serait indiqué de reprendre dans la loi les dispositions du règlement grand-ducal du 24 juillet 2011 portant création d’un *Centre national de recherche archéologique* (CNRA) auprès du Musée national d’histoire et d’art. Il est suggéré de mettre la dénomination au pluriel, ce qui permettrait de faire directement référence à une des définitions (cf. *supra*).

Le CNRA ferait partie de l’administration du patrimoine culturel au sein du ministère de la Culture et serait responsable du pilier archéologique du patrimoine culturel. Le texte législatif se chargerait d’en prévoir l’organisation et le fonctionnement.

Il reprendrait l’actuelle composition datant de 2011 en modifiant, le cas échéant, les intitulés des services afin qu’ils correspondent aux définitions proposées (par exemple : service des fouilles d’urgence).

⁹⁴⁴ *Le Grand Robert de la langue française*, V° « définir ».

Il en irait de même des missions articulées en 3 volets : inventaire du patrimoine archéologique, étude du patrimoine archéologique, collecte et diffusion de l'information scientifique ainsi que protection et mise en valeur du patrimoine archéologique.

Il devrait être prévu que le CNRA coopère avec la section patrimoine archéologique de l'instance d'avis et de proposition.

C. INVENTAIRE

Les biens et sites archéologiques connus et présumés devraient être recensés dans un inventaire du patrimoine archéologique. Cet inventaire serait réalisé et maintenu à jour par le CNRA qui en aurait la charge et la gestion.

D. MESURES DE PROTECTION

Il est conseillé que, sous réserve de dispositions particulières, la protection du patrimoine archéologique soit régie par les dispositions applicables au patrimoine architectural et aux espaces protégés, d'une part, et au patrimoine mobilier, d'autre part.

E. AUTORISATIONS DE RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES

Un mécanisme d'autorisation est déjà prévu en droit luxembourgeois par la loi précitée de 1966 ; il devrait être systématisé et mieux organisé.

Les recherches archéologiques ne pourraient être entreprises qu'avec l'autorisation⁹⁴⁵ préalable du ministre de la Culture, après avis de la section patrimoine archéologique du Conseil.

Une disposition devrait prévoir que le CNRA y soit autorisé d'office, tandis qu'il notifie dans les meilleurs délais au ministre de la Culture le début de toute opération de recherches archéologiques.

Cette autorisation serait soumise à toute une série de conditions (contractualisation) visant à régler les problèmes habituellement soulevés par les acteurs de l'archéologie. Ces conditions seraient par exemple liées à l'intérêt scientifique que présentent les recherches archéologiques et à la compétence scientifique, aux moyens humains et techniques dont disposent le ou les demandeurs.

Les recherches archéologiques autorisées devraient se faire sous le contrôle scientifique et technique du CNRA.

F. QUESTIONS RELATIVES À LA PROPRIÉTÉ

Une problématique se présente également souvent, celle de la propriété des résultats. De ce point de vue, il pourrait être exigé du demandeur, en premier lieu, la preuve d'un accord écrit avec les propriétaires du site et, le cas échéant, de tout autre ayant droit, et, en second lieu, dans le cas de fouilles, un accord entre l'État, les fouilleurs et les propriétaires du site, relatif à la dévolution définitive des biens archéologiques mis au jour.

⁹⁴⁵ L'autorisation devrait déterminer par écrit à tout le moins le bien ou le site archéologique, les bénéficiaires, les conditions de son octroi et sa durée, laquelle pourrait être prorogable.

L'accès aux propriétés à des fins de prospection, d'évaluation scientifique ou de sondage devrait être possible pour les agents du CNRA et aux personnes autorisées par le ministre, pour l'accomplissement de leur mission et pour autant qu'il n'y ait aucune dégradation, aucune appropriation, ni autre infraction portant atteinte à la propriété. Il va de soi que les propriétaires ou tout autre ayant droit doivent être informés préalablement à l'exercice de ce droit d'accès.

Le ministre fait procéder à un état des lieux écrit contradictoire avant toute opération de recherches archéologiques. Il fait procéder dans les mêmes formes à des états des lieux périodiques en fonction de la durée escomptée des recherches.

G. ORGANISATION DES RECHERCHES ARCHÉOLOGIQUES ET DES DIFFÉRENTS TYPES DE FOUILLES

Un régime particulier selon les différents types de fouilles devrait être mis en place :

- sondages et fouilles de sauvetage ;
- fouilles d'urgence ;
- fouilles de prévention ;
- fouilles programmées.

H. DÉCLARATION OBLIGATOIRE DE TOUTE DÉCOUVERTE

Cette obligation découlant de la loi de 1966 doit être clarifiée. En effet, quiconque, au cours de travaux de terrassement, de construction, de recherches archéologiques ou d'un fait quelconque, viendrait à découvrir des biens ou des sites archéologiques, devrait les laisser en place. Leur déplacement en tout ou partie ne pourrait se faire que dans l'hypothèse où la sauvegarde matérielle de ces biens l'exigerait impérativement.

Le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle la découverte a été faite devrait alors en être immédiatement averti par l'auteur de la découverte. Le Centre national de recherches archéologiques serait également averti.

Le bourgmestre devrait pouvoir assurer la conservation provisoire des biens archéologiques découverts et informer, à son tour, le Centre national de recherches archéologiques. Le ministre de la Culture devrait également être averti par écrit.

Toute autorité qui aurait eu connaissance autrement de la découverte d'un site ou de biens archéologiques ou toute personne qui y aurait assisté ou qui aurait participé aux travaux est tenue aux mêmes obligations.

I. RÉGIME DE PROPRIÉTÉ DES BIENS ARCHÉOLOGIQUES MOBILIERS

Conformément aux recommandations internationales et en s'inspirant de certains droits étrangers, les biens archéologiques mobiliers non encore découverts devraient être propriété de l'État lorsque ce dernier effectue les fouilles qu'elles soient d'urgence, de prévention ou programmées, sous réserve qu'il n'existe aucun droit de propriété antérieur.

La possibilité pour l'État de pouvoir revendiquer tout bien archéologique, mis au jour lors des recherches archéologiques autorisées ou découvert fortuitement, devrait être conservée. Cette revendication devrait ouvrir le droit au propriétaire de réclamer une juste indemnité, à condition qu'il ait respecté l'obligation d'information.

J. FINANCEMENT

1. Archéologie de sauvetage

Lors de la construction d'un édifice par l'État, ou de la réalisation d'un édifice par les communes, les syndicats de communes ou les établissements publics, financée ou subventionnée pour une part importante par l'État, un pourcentage du coût total de l'immeuble ne pouvant être en dessous de 1% et ne pouvant dépasser 5% devrait être affecté à la levée de la contrainte archéologique⁹⁴⁶.

Les édifices visés par ce mécanisme seraient les immeubles à vocation culturelle, éducative, sociale, administrative ainsi que tous les immeubles destinés à recevoir des visiteurs.

Le pourcentage du coût global serait déterminé par règlement grand-ducal, de même que les modalités d'exécution.

2. Subventions

L'actuel Fonds spécial pour les monuments historiques devrait se voir imputer les subventions pour les travaux destinés à préserver et à mettre en valeur un ou plusieurs biens ou sites archéologiques.

K. IMPLICATIONS PÉNALES

Le ministre de la Culture devrait conserver la possibilité de décider de l'arrêt des sondages, fouilles ou autres recherches archéologiques entreprises en violation des dispositions prévues par la législation, sans préjudice de l'action judiciaire qui peut être exercée. Le ministre doit pouvoir ordonner la fermeture des chantiers respectifs.

Plusieurs incriminations devraient être prévues dont celle qui vise la destruction, mutilation, dégradation, ou le fait de faire disparaître tout site ou bien archéologique, ou encore l'absence d'autorisation ou le non respect des prescriptions de celle-ci.

Un bien issu de recherches archéologiques illicites ou licitement issu de recherches archéologiques autorisées mais illicitement retenu devrait être considéré comme un bien volé.

⁹⁴⁶ Cette proposition s'inspire du modèle de financement prévu à l'article 13 (chapitre V « Commandes publiques ») du Texte coordonné de la loi modifiée du 30 juillet 1999 concernant a) le statut de l'artiste professionnel indépendant et l'intermittent du spectacle b) la promotion de la création artistique telle que modifiée (Mém. A, n° 90, 17 juin 2004, p. 1538).

6. PATRIMOINE ARCHITECTURAL ET ESPACES PROTÉGÉS

Le patrimoine architectural constitue une expression irremplaçable de la richesse et de la diversité du patrimoine culturel, un témoin inestimable du passé du Luxembourg et un bien commun à tous les Luxembourgeois. Tous les États sont pleinement responsables de leur patrimoine culturel architectural et des espaces protégés.

Dès lors, il leur incombe de prendre les dispositions nécessaires pour empêcher la disparition de biens remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire et ethnologique.

Le patrimoine architectural constitue une ressource non renouvelable au service du développement durable et est essentiel notamment du point de vue culturel et économique. La valorisation de ce patrimoine permet en outre la création d'emplois directs (entretien, restauration) ou induits (services, tourisme).

A. DÉFINITIONS

De la même manière que pour le patrimoine archéologique, plusieurs notions doivent être circonscrites par la législation.

En s'inspirant directement de la Convention de Grenade, comme le font la plupart des législations étrangères analysées, les éléments du patrimoine architectural pourraient être considérés comme les biens immeubles remarquables en raison de leur intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique.

L'ensemble de ces éléments se répartit en plusieurs catégories :

- les monuments : toutes réalisations remarquables en raison de leur intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique, y compris les installations ou les éléments décoratifs faisant partie intégrante de ces réalisations ;
- les ensembles architecturaux, c'est-à-dire les groupements homogènes de constructions urbaines ou rurales remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique, et suffisamment cohérents pour faire l'objet d'une délimitation topographique ;
- les sites : c'est-à-dire les œuvres combinées de l'homme et de la nature, partiellement construites et constituant des espaces suffisamment caractéristiques et homogènes pour faire l'objet d'une délimitation topographique, remarquables par leur intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique (incluant les sites archéologiques).

Des termes comme « conservation », « protection » et « propriétaire » devraient être définis. D'autres réalités seraient également visées : les arbres et haies de valeur patrimoniale⁹⁴⁷ ou le petit patrimoine par exemple⁹⁴⁸.

⁹⁴⁷ Les définir permet de viser ces réalités par ailleurs, par exemple pour exiger que, si un arbre ou une haie de valeur patrimoniale protégé individuellement ou faisant partie d'un ensemble ou d'un site meurt, est détruit ou est enlevé, le propriétaire du terrain ou le maître de l'ouvrage soit tenu de planter, dans un délai raisonnable et à la même place, un autre arbre d'une dimension et d'une espèce appropriées.

⁹⁴⁸ Ainsi, les éléments construits, isolés ou s'intégrant dans un ensemble, qui servent de référence à une population locale ou qui contribuent au sentiment d'appartenance, peuvent être explicitement inclus dans les biens immeubles susceptibles d'être protégés.

B. COMPÉTENCES ET MISSIONS DU SERVICE DU PATRIMOINE ARCHITECTURAL ET DES ESPACES PROTÉGÉS

1. Inventaire et étude du patrimoine architectural

L'inventaire et l'étude du patrimoine architectural consisterait à :

- réaliser ou actualiser les enquêtes, les inventaires et la cartographie des biens immeubles du patrimoine architectural susceptibles d'être protégés ;
- traiter les demandes d'information relatives au patrimoine architectural dans le cadre des plans d'aménagement généraux et particuliers ;
- établir des prescriptions architecturales en collaboration avec les communes ;
- assister les communes dans l'élaboration et la révision de leur plan d'aménagement général ;

2. Protection du patrimoine architectural

La protection et la mise en valeur du patrimoine architectural consisterait à :

- préparer et constituer les dossiers dans le cadre de la procédure de protection de monuments, ensembles architecturaux et sites ;
- instruire et gérer les demandes d'autorisations de travaux adressées à l'administration ;
- proposer de nouvelles affectations pour des biens immeubles désaffectés et qui présentent un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique ;
- établir et tenir à jour un registre des décisions de protection.

3. Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), conservation, contrôle scientifique et technique (CST), mise en valeur

Ces missions consisteraient à :

- veiller à la protection et à l'entretien régulier des biens immeubles protégés ;
- assister à la maîtrise d'ouvrage, sur demande, les particuliers et les communes lors de la restauration de biens immeubles, repris dans les inventaires, inscrits sur la liste de sauvegarde ou protégés ;
- mettre en œuvre le contrôle scientifique et technique des mesures et des travaux de réparation, de restauration ou de modification des biens immeubles protégés ;
- de coordonner et de surveiller grâce à une assistance à maîtrise d'ouvrage les initiatives publiques en matière de réparation, restauration et modification de biens immeubles protégés ;
- coopérer avec le CNRA au cas où ses activités engendreraient des recherches archéologiques ;
- d'exercer un CST sur les secteurs protégés d'intérêt communal ainsi que dans les zones d'intérêt culturel ;
- organiser l'échange d'informations avec les pouvoirs publics compétents et toute autre institution scientifique sur les dégradations, mutilations ou démolitions constatées ;
- restreindre, autant que possible, par une action d'éducation, d'information, de vigilance et de coopération, ces dégradations, mutilations ou démolitions ;
- assurer la gérance et l'entretien du réseau des parcours du patrimoine ainsi que des Itinéraires culturels du Conseil de l'Europe ;

- entreprendre, organiser et développer toutes formes de recherches scientifiques concernant le patrimoine architectural, allant de la documentation à la restauration ;

4. Relations internationales

Les relations internationales consisteraient :

- en les relations avec le Conseil de l'Europe, l'UNESCO et le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) ;
- à rechercher des collaborations scientifiques et techniques d'administrations similaires au niveau international ;
- en la participation à des programmes nationaux et internationaux et en promouvoir et diffuser les connaissances scientifiques qui en sont issues :
 - o programmes organisant l'échange d'informations sur l'étude, la protection, la conservation et la restauration du patrimoine architectural ;
 - o programmes de recherche.

Le service de l'administration coopère avec la section patrimoine architectural et espaces protégés du Conseil.

C. CONSERVATION INTÉGRÉE

L'État, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics, devraient être tenus :

- de prendre soin des biens recensés dans l'instrument de connaissance (inventaire du patrimoine architectural et des espaces protégés) et
- d'en préserver l'intégrité, dans les limites de leur compétence et dans l'exercice de leurs missions.

Les biens protégés devraient en principe pouvoir être utilisés compte tenu des besoins de la vie contemporaine tout en respectant leur caractère et leur intérêt architectural, historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique qui ont présidé à leur protection.

Il en va de même de l'affectation, lorsque cela s'avère approprié, de biens immeubles à des usages nouveaux.

L'État, les communes, les syndicats de communes et les établissements publics, préalablement à toute décision de construction d'un immeuble nouveau, devraient pouvoir produire une étude démontrant l'impossibilité d'affecter à l'activité en vue de laquelle un permis d'urbanisme est sollicité le ou les éléments du patrimoine dont ils sont propriétaire, recensés à l'inventaire, protégés ou en voie de protection.

D. IDENTIFICATION DES BIENS

1. Établissement d'un instrument de connaissance

Afin d'identifier avec précision les éléments du patrimoine architectural et les espaces protégés susceptibles d'être protégés, le ministre de la Culture devrait faire établir, tenir à jour et publier un inventaire. Les critères en seraient déterminés par l'administration. En cas de menaces pesant sur des éléments du patrimoine architectural, il devrait faire rassembler dans les meilleurs délais une documentation appropriée.

Dans l'établissement de l'inventaire, une attention particulière devrait être apportée aux édifices qui, sans être d'importance exceptionnelle, constituent un élément inséparable du milieu dans lequel ils sont insérés.

2. Obligation de prise en compte de l'instrument de connaissance

Il peut être imaginé que s'il existait un inventaire complet et mis à jour, aucun bien immeuble ne pourrait être protégé en urgence ou définitivement d'un point de vue national (effet négatif des inventaires) au cours de la procédure d'octroi d'une autorisation d'urbanisme. Cependant, les biens immeubles découverts trop tard pour pouvoir être inventoriés sont réservés (ils peuvent être protégés selon une procédure d'urgence).

Les inventaires servent à indiquer aux autorités responsables de l'urbanisme que l'intérêt architectural, historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique du bien immeuble doit être pris en compte lors de l'octroi du permis d'urbanisme. La commune devrait notifier au service chargé du patrimoine architectural cette *prise en compte* lors de l'octroi de son autorisation.

E. PROTECTION D'INTÉRÊT NATIONAL

Le Conseil d'État (projet de loi n° 4715) s'était prononcé en faveur d'une procédure de classement uniforme quel que soit le propriétaire de l'immeuble concerné.

L'étude effectuée ne désavoue pas ce choix, mais il le nuance. S'il est logique que la procédure de protection soit uniforme, cela ne doit pas empêcher de faire peser sur le propriétaire public des obligations plus stricte de protection qu'elle soit automatique – c'est-à-dire sans qu'il soit nécessaire de procéder à un protection formelle – ou qu'elle découlent d'un telle protection formelle.

Une présomption de protection en rapport avec l'âge du bien, immeuble ou meuble, a été évoquée lors des discussions qui ont entouré le projet de loi n° 4715. Si le risque d'engorgement de l'administration découlant d'une telle présomption a été évoqué en sa défaveur, il appert que d'autres inconvénients existent. Bien entendu, pour qu'une telle décision ne soit pas arbitraire, c'est une « date relative » plutôt qu'une « date absolue » qui devrait être mise en œuvre.

Si alors le caractère ancien du bien revêt celui-ci d'une présomption de protection, la question se pose de savoir à partir de quand cette ancienneté doit être calculée (première autorisation de construire, dernières transformations substantielles, etc.).

Enfin, si une telle présomption peut pallier une situation de protection patrimoniale lacunaire, ce « gel » de la situation en quoi elle consiste ne devrait être que temporaire. Par exemple, une telle règle pourrait être mise en œuvre afin de terminer l'établissement, la publication et la diffusion d'un inventaire à l'échelle nationale, qui en tant qu'instrument de connaissance, devrait être pris en compte, aux fins de l'aménagement du territoire et du développement urbain, dans les décisions des différentes autorités compétentes en la matière.

Il conviendrait de prévoir la validation *ex post* des biens déjà protégés par le passé.

1. Protection d'urgence

Un mécanisme de protection d'urgence doit être prévu. Cependant, il doit s'appliquer de manière temporaire. La législation pourrait mettre en place un régime de Liste de

sauvegarde tel qu'il existe en Belgique respectivement en Région wallonne et en Région de Bruxelles-capitale.

L'initiative devrait être ouverte :

- au ministre de la Culture ;
- au Conseil national du patrimoine culturel ;
- à la commune sur le territoire de laquelle le bien est situé ;
- au(x) propriétaire(s) ;
- à une association sans but lucratif qui a recueilli les signatures d'un nombre prédéterminé de personnes, dont les statuts ont été publiés au Mémorial depuis un certain temps au moins (3 ans par exemple) et qui a la protection du patrimoine culturel pour objet social principal.

Sauf cas d'urgence dûment motivé, les avis de la section patrimoine architectural du conseil, du ou des propriétaires du bien immeuble concerné ainsi que de la commune sur le territoire de laquelle le bien immeuble est situé devraient être demandés.

Les biens immeubles sont inscrits sur la liste de sauvegarde pour une période de douze mois, renouvelable une fois, qui prend cours à la date de l'inscription.

L'inscription sur la liste de sauvegarde pourrait mentionner des conditions particulières de conservation auxquelles le bien immeuble serait soumis et qui pourraient comporter des restrictions au droit de propriété, en ce compris l'interdiction totale ou partielle de construire, de transformer ou de démolir (*contractualisation de la gestion*).

Le propriétaire d'un bien immeuble inscrit sur la liste de sauvegarde aurait l'obligation de le maintenir en bon état et de respecter les conditions particulières de conservation qui auraient été prescrites. Il aurait l'interdiction de changer l'aspect ou l'affectation du bien ou de partie de celui-ci.

Le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle le bien inscrit sur la liste de sauvegarde est situé ne pourrait ordonner sa démolition partielle ou totale sans notifier sa décision au ministre de la Culture. La décision du bourgmestre serait soumise à l'approbation du gouvernement.

Les propriétaires, locataires ou usufruitiers qui auraient l'intention de changer l'aspect ou l'affectation de l'immeuble devraient en informer le ministre par lettre recommandée avec avis de réception, en joignant le descriptif et les plans de changements qu'ils se proposent d'effectuer.

2. Protection définitive

La mécanique d'urgence devrait dégager une période où l'administration pourra décider avec les intervenants (propriétaires, commune, etc.) du sort du bien immeuble :

- soit le bien immeuble est d'importance locale et sera inclus par la commune dans son PAG ;
- soit le bien est d'importance nationale et sera protégé comme tel.

Les biens immeubles du patrimoine architectural pourraient faire l'objet d'une protection définitive, en totalité ou en partie. Les sites archéologiques ainsi que les parcelles qui renferment des biens archéologiques feront partie des biens immeubles susceptibles d'être classés.

Le mécanisme servant à isoler, dégager ou assainir un autre bien immeuble devrait plutôt être rapproché de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les personnes pouvant prendre l'initiative de demander la protection définitive seraient les mêmes qu'en ce qui concerne l'inscription sur la liste de sauvegarde. La procédure d'avis est pareillement réglée (identité entre inscription sur la liste de sauvegarde et protection définitive).

La protection définitive pourrait également mentionner des conditions particulières de conservation auxquelles le bien immeuble serait soumis et qui pourraient comporter des restrictions au droit de propriété, en ce compris l'interdiction totale ou partielle de construire, de transformer ou de démolir (*contractualisation de la gestion*).

3. Effets

Les effets de la protection doivent suivre le bien immeuble classé en quelques mains qu'il passe. Le mécanisme de droit de préemption au profit de l'État devrait être repris.

Les biens immeubles protégés ne pourraient :

- être défigurés, ni dégradés ou détruits ;
- ni changer d'affectation, ni être l'objet d'un travail de construction, de restauration, de réparation ou de modification quelconque sans autorisation préalable du ministre de la Culture ;
- être démantelés ou déplacés, même en partie ;
- le cas échéant, subir des modifications importantes qui porteraient atteinte au caractère de l'ensemble architectural ou du site.

Le déplacement de tout ou partie d'un bien immeuble protégé devrait être proscrit, sauf dans l'hypothèse où la sauvegarde matérielle de ce bien l'exigerait impérativement. En ce cas, l'administration prendrait les garanties nécessaires pour son démontage, son transfert et son remontage dans un lieu approprié.

4. Procédures de contrôle et d'autorisation préalable

Il est conseillé de distinguer et de circonscrire les différents cas d'opération sur les biens immeubles protégés à l'instar de ce qui se fait en droit français (entretien, réparation, restauration, modification).

Un monument protégé ne pourrait être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque si l'administration n'y a donné son consentement. Les travaux autorisés s'exécutent sous le contrôle scientifique et technique de l'administration.

Il pourrait être imaginé que les travaux d'entretien et les petits travaux de réparation ne soient soumis qu'à notification préalable de l'administration, tandis que les gros travaux de réparation, ceux de restauration et de modification seraient soumis à autorisation préalable.

En contrepartie, l'administration du patrimoine culturel, spécialement le service responsable du patrimoine architectural, offrirait une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) gratuitement au propriétaire.

5. Aide à maîtrise d'ouvrage (AMO) obligatoire pour les bâtiments publics protégés

En ce qui concerne les bâtiments publics protégés, l'administration du patrimoine culturel, spécialement le service responsable du patrimoine architectural, ne devrait plus exercer désormais qu'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Elle consisterait à assister l'Administration des bâtiments publics en ce qui concerne les spécificités relatives au patrimoine architectural du bâtiment protégé. Le recours à cette AMO serait rendu obligatoire dans le chef de l'Administration des bâtiments publics.

6. Substitution au propriétaire défaillant

Une des avancées du projet de loi n° 4715 devrait être reprise.

Ainsi, seraient prévus :

- les cas de défaillance du propriétaire d'un bien immeuble protégé, où l'administration devrait pouvoir mettre en demeure le propriétaire d'effectuer des travaux voire se substituer à lui ;
- les situations dans lesquelles la conservation d'un bien protégé est gravement compromise par l'inexécution de travaux de réparation ou d'entretien, et où l'administration devrait pouvoir mettre en demeure le propriétaire de faire procéder auxdits travaux dans un délai donné ;
- les situations dans lesquelles le propriétaire n'exécute pas les travaux considérés, et où l'administration aurait la possibilité de faire exécuter d'office les travaux ;

L'occupation temporaire d'un bien immeuble ou de biens immeubles voisins devrait pouvoir être autorisée afin d'assurer l'exécution de travaux urgents de consolidation ou de travaux de réparation ou d'entretien d'un bien immeuble protégé, et ce, à défaut d'accord avec les propriétaires.

Le contrôle scientifique et technique devrait pouvoir s'exercer sous forme de visites périodiques des biens immeubles protégés, moyennant information préalable des propriétaires.

7. Restrictions à la propriété

Les mesures de protection, d'autorisation et de contrôle devraient être considérée par la loi comme des restrictions de droit public à la propriété qui engagent les propriétaires concernés.

Il convient de reprendre les 2 mécanismes garantissant que :

- nul ne peut acquérir, par voie de prescription, de droit sur un bien immeuble protégé ;
- les servitudes légales qui peuvent endommager des bien immeubles protégés ne leur sont pas applicables.

8. Retrait de la protection

Les conditions particulières de conservation auxquelles le bien serait soumis pourraient être modifiées, après avis favorable de la section patrimoine architectural du conseil, si des circonstances nouvelles interviennent.

Si de telles circonstances diminuent l'intérêt culturel du bien, l'inscription du bien immeuble inscrit sur la liste de sauvegarde ou définitivement protégé peut être radiée

ou la protection supprimée, après avis favorable de la section patrimoine architectural du Conseil. Ces demandes de modification, de radiation ou de suppression devraient s'effectuer selon les formes et procédures prévues pour l'inscription ou la protection définitive.

9. Périmètre de protection

Un périmètre de protection devrait consister en l'aire établie autour d'un bien immeuble protégé dont le périmètre est fixé en fonction des exigences de la conservation des abords du bien immeuble.

Un périmètre de protection adapté devrait être établi autour de tout bien immeuble dès sa protection, en tenant compte du champ de visibilité et des abords du bien immeuble protégé.

Les biens immeubles situés dans ce périmètre font l'objet d'une protection conformément à la législation⁹⁴⁹. Aucune construction neuve ne devrait être adossée à un bien immeuble protégé sans une autorisation spéciale et préalable du ministre de la Culture.

La conservation du caractère d'un ensemble architectural impliquerait, d'une part, que soit contrôlée la transformation interne de ce dernier et, d'autre part, que soit assurée la protection des vues depuis ou sur cet ensemble. S'appliqueraient conséquemment un régime aux effets et conséquences financières similaires à celui de la protection d'un immeuble « individuel ».

10. Expropriation

S'il est impossible de procéder par voie contractuelle, les biens immeubles protégés doivent pouvoir être expropriés afin de les sauvegarder via l'application de la loi du 15 mars 1979.

11. Registre des biens immeubles protégés

Un registre des biens protégés devrait être établi, tenu à jour, et publié tous les ans au Mémorial ainsi que dans une base de donnée rendue consultable sur le réseau Internet, dans le respect de la législation en vigueur en matière de protection des données personnelles.

12. Implications financières

Les propriétaires publics ou privés doivent actuellement prendre eux-mêmes l'initiative de commencer des travaux d'entretien, de réparation ou de restauration. Ils peuvent alors demander une aide financière à l'État. Ce financement est habituellement accordé lorsqu'il est demandé et si les travaux projetés ont reçu le feu vert du Service des sites et monuments nationaux. Malheureusement, ce système n'est efficace que si les propriétaires des biens immeubles protégés s'impliquent activement dans la préservation.

⁹⁴⁹ Ainsi lorsqu'un bien immeuble serait situé dans le périmètre de protection d'un bien immeuble, il ne pourrait faire l'objet d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect, sans une notification préalable de l'administration.

Le conseil de l'Europe dans sa Recommandation 612 (1970) sur un projet de loi-cadre relatif à la protection active du patrimoine culturel immobilier en Europe⁹⁵⁰ prônait des principes qui semblent encore d'actualité.⁹⁵¹

Partant du constat que la protection, la mise en valeur et la réanimation des monuments, des ensembles et des sites doivent autant que possible incomber aux propriétaires de ces biens, il soutient que des dispositions de caractère fiscal doivent être adoptées par les États afin d'apporter une aide substantielle aux propriétaires des biens considérés (art. 58).

Il poursuit en conseillant que « des régimes fiscaux privilégiés doivent être consentis à ces propriétaires aussi bien en ce qui concerne les impôts sur le capital que les impôts sur le revenu des personnes physiques, tenant compte des frais exposés par les propriétaires pour assurer la meilleure conservation de leurs biens ou pour leur donner une affectation conforme à leur caractère ».

Ensuite l'article 60 prescrit que « des subventions doivent être accordées aux propriétaires de monuments, d'ensembles, de sites, afin de les inciter à exécuter les travaux d'entretien, de conservation, de mise en valeur, d'assainissement et de réhabilitation des biens culturels dont ils ont la charge. Des subventions peuvent être accordées aux mêmes propriétaires pour compenser les dépenses supplémentaires imposées par l'administration du fait de l'application des règles de protection ».

Par ailleurs, l'article 63 apporte une « touche sociale » aux conseils prodigués par la recommandation. Il dispose qu'« afin de faciliter l'exécution de travaux en faveur des monuments, des ensembles et des sites (notamment des travaux de conservation, de réhabilitation et d'assainissement), des prêts doivent être consentis aux propriétaires à des taux d'intérêt réduits assortis de délais de remboursement étendus »⁹⁵².

Il est logique que des contreparties soient dégagées. Ainsi, « Les avantages financiers consentis aux propriétaires peuvent être soumis à des conditions imposées en faveur du public, telles que l'ouverture des lieux, totale ou partielle, à la visite du public » (article 64).

La plus grande avancée sociale est sans doute portée par l'article 65, au sens où il prescrit de lutter contre les changements de population qui se font presque inévitablement lorsque des ensembles sont réhabilités. Il prévoit que « pour éviter des mutations de population dans les ensembles réanimés, des indemnités compensatrices⁹⁵³ de hausses de loyer doivent permettre aux occupants originaires des immeubles réhabilités de faire face à des charges accrues tout en restant dans les lieux. »

Le ministère de la Culture doit réellement encourager les initiatives privées en matière d'entretien, de réparation, et de restauration du patrimoine architectural.

⁹⁵⁰ Texte adopté par l'Assemblée le 23 septembre 1970 (16^e séance).

⁹⁵¹ Voyez également Robert PICKARD, *Financement du patrimoine architectural : politiques et pratiques*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2010.

⁹⁵² À comparer avec l'article 68 qui dispose qu'une « Caisse de prêt », organisme privé ou éventuellement public, bénéficiant de l'aide d'institutions publiques et d'organismes de crédit doit être instituée afin de consentir aux propriétaires privés les prêts dont ils peuvent avoir besoin pour l'exécution de travaux prévus à l'article 60 ci-dessus. »

⁹⁵³ De telles indemnités ne peuvent être que temporaires ; elles sont déterminées en fonction des revenus des intéressés.

L'aide financière devrait combiner les incitants fiscaux (déductibilité) et les subventions directes de l'État selon les travaux dont il s'agit.

Les *incitants fiscaux* pourraient être réservés aux *travaux d'entretien et aux petits travaux de réparation*, tandis que les *subventions directes* le seraient pour les *gros travaux de réparation*, pour les *travaux de restauration et de modification*.

Les opérations (travaux) bénéficiant d'incitants fiscaux appellent moins de contrôle de l'administration, tandis que celles pouvant bénéficier de subventions directes en appellent davantage.

Le montant des aides financières directes devrait être fixé en fonction de l'importance du bien culturel protégé et de l'efficacité des mesures de conservation.

Tant les aides financières directes, que les incitants fiscaux ne doivent être attribués que si les mesures de conservation ont été exécutées de manière économique et professionnelle (règles de l'art, entreprises qualifiées, etc.).

Enfin, l'article 67 prescrit de tirer parti des dons des personnes morales ou privées au bénéfice du patrimoine architectural : « Pour favoriser la participation financière de personnes physiques ou morales privées, notamment des entreprises industrielles, il est souhaitable que soient institués des organismes soit publics : "Caisse pour les monuments, les ensembles et les sites", soit privés : fondation ou association, dotés de la personnalité morale. À ce titre, ils pourront recevoir des libéralités et les conserver le temps nécessaire à leur emploi au profit du patrimoine culturel immobilier de l'État considéré. »

Il s'agirait, si ce conseil est suivi, de dynamiser la publicité qui est faite quant aux mécanismes fiscaux existant au bénéfice du patrimoine culturel dans son ensemble (Fonds culturel national – FoCuNa), et également de rendre plus attractifs ces mécanismes en tant que tels.

F. PROTECTION D'INTÉRÊT LOCAL

1. Délimitation

Tous les biens immeubles visés par les parties écrites des plans d'aménagement général (PAG) des communes tels que définis par la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain devraient être considérés en tant que bien immeubles protégés d'importance locale.

L'État devrait établir, après entente avec les communes, un registre des biens protégés d'importance locale inscrits dans les PAG. L'État pourrait déléguer cette tâche aux communes ou aux syndicats de communes.

2. Effets

Lorsque des gros travaux de réparation, des travaux de restauration ou de modification sont prévus sur un immeuble inscrit dans un PAG, la commune, compétente en matière d'urbanisme, devrait être tenue de notifier au préalable l'administration du patrimoine culturel, spécialement le service responsable du patrimoine architectural, .

Le même service devrait être informé de toute révision du PAG qui toucherait les secteurs protégés (SPIC) ou les biens immeubles ayant fait l'objet d'une protection d'importance locale par l'inscription au PAG.

G. ZONES D'INTÉRÊT CULTUREL (ZIC)

Des zones de protection intitulées zones d'intérêt culturel devraient être établies par un plan directeur sectoriel « patrimoine culturel ».

Elles doivent pouvoir être élaborées par une initiative conjointe étatique et communale, lorsque la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un paysage culturel ou d'un paysage historique urbain le justifient.

Ces zones seraient mise en œuvre dans les « plans d'occupation du sol » conformément aux dispositions en vigueur relatives à l'aménagement du territoire.

Elles répondront donc aux exigences développées dans la législation sur l'aménagement du territoire, l'aménagement communal et le développement urbain. Ces zones pourraient se rapprocher de secteurs protégés d'importance nationale (en comparaison avec les secteurs protégés d'importance communale "environnement construit").

Elles seraient délimitées par le ministre de la Culture, spécialement le service responsable du patrimoine architectural et des espaces protégés, ainsi que par le ministre qui a dans ses attributions l'aménagement du territoire.

Lors de l'instruction tendant à ériger tout ou partie d'un territoire communal en ZIC, les communes et les particuliers doivent être associés à l'étude préalable.

Pour ces zones, il est établi un plan permanent de protection, de mise en valeur et de gestion, annexé aux documents locaux d'urbanisme.

Le degré de protection sera indiqué selon que :

- la zone doit rester intangible, sous réserve des travaux nécessaires d'entretien, de nettoyage, d'exploitation de cultures et de forêts ;
- dans cette zone la conservation est prééminente, mais contient certains secteurs qui peuvent être l'objet d'aménagements sous surveillance de l'administration ;
- dans cette zone l'évolution est prééminente et que la zone peut donc être modifiée, et même transformée sous surveillance de l'administration.

Les effets de l'établissement de telles zones accompagnées d'un plan permanent de protection, de mise en valeur et de gestion seraient le remplacement de tout plan d'urbanisme de détail.

Ce plan fixerait les prescriptions architecturales, les modalités d'utilisation du sol, le tracé des voies, les règles et servitudes de construction, il détermine les immeubles à conserver et les conditions de cette conservation.

Tout travail, notamment d'assainissement et de réhabilitation, ayant pour effet de modifier l'état d'un bien immeuble situé dans cette zone, selon le degré de protection fixé, devrait être soumis à autorisation préalable conjointe, respectivement du ministre de la Culture et de l'Aménagement du territoire.

Celle-ci ne pourrait être délivrée que si les travaux sont compatibles avec le plan permanent de protection, de mise en valeur et de gestion. L'autorisation énoncerait également les prescriptions auxquelles le propriétaire doit se conformer.

Les ministres sont informés de tout projet d'aménagement concernant cette zone. Il s'agirait que la commune notifie cette information dans le mois du vote provisoire du conseil communal.

H. ENSEIGNES, PRÉENSEIGNES, AFFICHAGE PUBLICITAIRE (PROCÉDÉS DE RÉCLAME)

1. Synthèse

Les législations analysées définissent pour la plupart le terme publicité et, en général, les autres termes fréquemment utilisés dans la loi ou qui pourraient créer une incertitude lors de sa lecture. La plupart des définitions sont larges et comprennent tout dispositif de publicité, moyennant souvent une liste exemplative et non exhaustive. Ce type de définition permet de résister aux aléas, aux contingences et aux changements technologiques (inclusion par exemple, dans la définition genevoise, de la publicité olfactive). Il apparaît clairement que les autorités culturelles ne sont pas les seules compétentes en matière de publicité dans les pays analysés.

Ainsi, en France, tandis que la liberté d'affichage est déclarée, la loi assure la protection du cadre de vie par des règles applicables à la publicité, aux enseignes et aux préenseignes. Il faut remarquer que la législation française structure sa législation suivant ces trois termes et selon ce rattachement à l'activité économique derrière le dispositif publicitaire. L'enseigne ou la préenseigne seront liées à des activités s'exerçant sur un lieu donné.

Plusieurs dispositions font appel à la notion de visibilité depuis la voie publique voire de visibilité à partir des espaces verts dans leur définition de la publicité. Naturellement, cela amène les législations soit à opérer des renvois vers une autre législation qui définit la notion, sauf à la définir en leur sein même.

Il est intéressant de noter que le champ d'application de la loi française ne fait *a priori* pas l'impasse sur les dispositifs intérieurs s'ils sont principalement le support d'une publicité, question qui se pose notamment pour des écrans placés à l'intérieur d'une vitrine par exemple.

La plupart des législations prescrivent certaines interdictions absolues sur les monuments historiques et artistiques protégés, à leurs abords, dans les sites protégés, sur les monuments naturels, dans les parcs et réserves naturels, sur les arbres, etc.

Une sorte d'autonomie communale est garantie par la possibilité pour le bourgmestre ou le maire de prendre des mesures plus sévères ou des dérogations.

Une distinction par zone est souvent opérée. Par exemple, en France, il sera distingué entre l'intérieur et l'extérieur des agglomérations, avec la difficulté toujours actuelle de circonscrire cette notion qui apparaît fluctuante.

Si la publicité est admise dans certaines zones, sauf à certains types d'emplacement, c'est moyennant le respect de certains critères techniques (par exemple : emplacement, densité, surface, hauteur, entretien, économies d'énergie, prévention des nuisances lumineuses). Dans certains länder allemands ce sont les zones bâties qui sont prises en compte.

La grande majorité des législations passent par le permis de construire (urbanisme) pour autoriser ou interdire l'établissement d'un dispositif publicitaire

(*Landesbauordnung* (LBO) Saarland, *Landesbauordnung* Rheinland-Pfalz, Code Wallon de l'Aménagement du Territoire de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire, loi sur les constructions du Canton de Berne, etc.). C'est aussi parfois le cas au Luxembourg (urbanisme communal, règlement sur les bâtisses) mais de manière moins constante à l'heure actuelle.

Des dispositions générales garantissent le respect de l'esprit d'une telle législation en interdisant l'accumulation des systèmes de publicité non désirés par exemple.

2. Propositions

Il semble trop audacieux et impossible à l'heure actuelle que le système se traduise par une interdiction totale de publicité. En revanche, le système pourrait prévoir une liberté générale et de nombreuses interdictions ou restrictions, qui ne feraient que la contraindre. Ainsi, le respect de la liberté de commerce et d'industrie serait assuré, « sauf les restrictions à établir par la loi ».

Cette liberté supposerait un double cadre : cadre « technique » (prescriptions dimensionnelles et de position, etc.) et un cadre « zonal » (zone interdites, zones restreintes, zones élargies et zones générales).

Dans toutes les zones des prescriptions techniques seraient à respecter. Cependant, elles seraient différenciées en fonction de la zone où le dispositif de réclame ou d'affichage publicitaire souhaite être implanté.

Les interdictions absolues devraient notamment prendre en compte pour la matière qui nous concerne :

- plan directeur sectoriel « préservation des grands ensembles paysagers et forestiers » ;
- les servitudes en matières d'éléments du patrimoine culturel protégés ;
- les parties de territoire communal protégé compte tenu d'un intérêt défini localement (secteurs protégés d'intérêt communal) ;
- les servitudes en matière de structure urbaine et de protection des paysages et de l'environnement humain inscrites dans les Plans d'aménagement général.

Ces interdictions absolues concerneraient des types de bâtiments et des types de zones (par exemple autour de ces bâtiments).

Les zones élargies seraient élaborées en relation avec le Plan directeur sectoriel « Zones d'activités économiques ».

Il est suggéré que la modulation s'opère de manière à favoriser l'auto-régulation, au sens où dans les zones élargies, moyennant respect des prescriptions techniques, une simple notification (déclaration) serait nécessaire ; celle-ci pourrait être émise lors de l'autorisation d'établissement afin de garantir la simplification administrative.

Dans les zones restreintes et interdites, une autorisation préalable devrait être demandée.

3. Dispositifs publicitaires et patrimoine culturel

Moyennant une définition de l’affichage publicitaire à prendre dans une législation tierce, l’affichage publicitaire, lumineux ou non, devrait être interdit dans :

- les zones d’intérêt culturel ;
- les secteurs protégés d’intérêt communal “environnement construit” ;
- sur tout élément du patrimoine architectural inscrit sur la liste de sauvegarde ou protégé définitivement et dans leur périmètre de protection ;
- sur tout élément du patrimoine architectural ayant été inscrit dans un PAG (protection d’intérêt local).

Toute enseigne commerciale située sur les biens immeubles protégés fait l’objet d’une autorisation du ministre de la Culture. Il en va de même dans leur périmètre de protection. La même règle s’applique dans les zones d’intérêt culturel.

L’apposition de supports ou de câbles électriques ou téléphoniques, l’installation d’antennes de télévision, le stationnement des véhicules, l’apposition de plaques indicatrices, l’installation de mobilier urbain devraient prendre en compte les monuments, les ensembles architecturaux et les sites protégés dans le cadre desquels ils s’insèrent harmonieusement.

I. IMPLICATIONS PÉNALES

Plusieurs incriminations spéciales doivent être prévues pour lutter contre et sanctionner la dégradation, mutilation ou destruction d’un bien immeuble protégé.

Toute infraction à l’interdiction de modification sans autorisation préalable d’un bien immeuble protégé, ou toute violation de sujétions imposées par les lois et les règlements doit être punie.

La condamnation à la démolition d’un nouvel édifice construit irrégulièrement, à la remise en état des lieux ou à leur mise en conformité avec les prescriptions formulées par le Centre national du patrimoine architectural doit pouvoir être jointe à une condamnation pénale ou indépendante d’elle.

Le juge doit également pouvoir prononcer une condamnation assortie d’une astreinte.

J. SIG, REGISTRE GÉNÉRAL ET PLAN DIRECTEUR SECTORIEL

Tous les biens immobiliers repris dans un inventaire, inscrits sur la liste de sauvegarde ou protégés, ainsi que toutes les zones d’intérêt culturel devraient être géoréférencés sur une couche SIG consultable publiquement.

Un registre général du patrimoine culturel devrait être tenu et mis à jour par l’administration du patrimoine culturel, sous la forme d’une base de donnée électronique rendue consultable sur le réseau Internet. Il reprendrait et consoliderait notamment :

- le registre des sites archéologiques ;
- le registre du patrimoine architectural ;
- le registre du patrimoine architectural d’intérêt local.

Le ministre de la Culture, conjointement avec celui de l’Aménagement du territoire devrait faire établir, en collaboration avec les Instituts culturels, les autres administrations nationales, les communes, les syndicats de communes et les milieux

concernés un plan directeur sectoriel « biens et espaces protégés du patrimoine culturel ». Ce plan directeur sectoriel serait élaboré conformément aux dispositions en vigueur relatives à l'aménagement du territoire.

Après avis du conseil national du patrimoine culturel, la partie écrite et la partie graphique de ce plan sont déclarées obligatoires.

7. VALORISATION

1. Signe distinctif

Tout propriétaire d'un monument protégé devrait être tenu d'admettre l'apposition d'un signe distinctif (neutre) sur le bien ou aux abords immédiats de celui-ci. Ce signe distinctif serait placé à l'endroit où il est le plus visible et de manière à ne pas détériorer le monument protégé. Naturellement, le propriétaire serait averti de la date de l'apposition du signe distinctif par l'administration.

2. Prix du patrimoine architectural

La remise d'un prix pour les services rendus à la protection et à la mise en valeur du patrimoine archéologique, architectural ou des espaces protégés devrait être organisée. Un prix pourrait de la même manière récompenser une réaffectation ou une restauration exemplaire.

8. PATRIMOINE MOBILIER (OBJETS MOBILIERS)

A. OBJETS MOBILIERS VISÉS ET PROTECTION

Les objets mobiliers ou biens culturels mobiliers, soit meubles proprement dits, soit immeubles par destination doivent, s'ils présentent un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique, pouvoir être protégés en tant que monument (protection en tant que monument meuble). Sauf cas d'urgence dûment motivé, les avis des titulaires des droits réels concernés ainsi que celui de la section patrimoine mobilier du Conseil devraient être demandés.

La procédure serait semblable, *mutatis mutandis*, à celle qui préside à la protection des monuments immobiliers (notification, observations, etc.). Cependant, la proposition ou la demande de protection comprendrait une description du bien concerné, laquelle indiquerait notamment :

- l'état de conservation ;
- le lien que présente le bien avec l'histoire ou l'histoire de l'art ;
- l'esthétique et la qualité de conception et d'exécution ;
- l'intérêt de l'ensemble ou de la collection dont le bien fait partie ;
- la rareté.

B. EFFETS

Les effets de la protection et les précisions quant aux servitudes et autres charges auxquelles l'objet mobilier est soumis, doivent être prévus au sein de la mesure de protection. Les effets de la protection suivent l'objet mobilier en quelques mains qu'il passe.

Conformément à la jurisprudence (notamment française mais surtout de la Cour européenne des droits de l'homme – CEDH), à défaut de consentement du titulaire de droits réels sur le principe de la protection et s'il s'agit d'une propriété privée, il faudra que la protection puisse donner lieu au paiement d'une indemnité représentative du préjudice résultant pour le propriétaire de l'application de la servitude de protection.

Les effets de la protection :

- devront s'appliquer aux objets devenus meubles par suite de leur détachement d'immeubles protégés en application des dispositions concernant le patrimoine architectural ;
- devront subsister également à l'égard des meubles protégés qui deviennent des immeubles par destination.

C. IMPRESCRIPTIBILITÉ ET INALIÉNABILITÉ

Tout objet mobilier protégé ne peut faire l'objet d'une prescription acquisitive. L'action en revendication est imprescriptible.

Les objets mobiliers protégés appartenant à l'État devraient être inaliénables. Ceux qui appartiennent à toute autre personne que l'État ne pourraient être aliénés qu'avec l'autorisation du ministre de la Culture. À cet effet, le titulaire des droits réels sur un objet mobilier protégé doit être tenu de notifier le ministre de toute modification apportée à la situation juridique de l'objet mobilier protégé.

A fortiori, tout titulaire des droits réels sur un objet mobilier protégé devrait, avant d'aliéner ces droits à titre onéreux ou gratuit, notifier à l'aliénataire la protection du bien et les conséquences qui en découlent.

Si l'État souhaite jouir, lors de l'aliénation d'un objet mobilier protégé, d'un droit de préemption, il doit s'assurer que l'aliénation soit également notifiée au ministre de la Culture (identité et coordonnées de l'aliénataire). En cas de vente publique, ce droit pourrait s'exercer par subrogation de l'État à l'adjudicataire ou à l'acheteur au prix de la dernière offre.

Il semble que le mécanisme de protection des objets mobiliers doit être cantonné le plus possible à la propriété publique et aux meubles qui ont un lien avec les immeubles qui les abritent.

D. TRAVAUX SUR L'OBJET MOBILIER PROTÉGÉ

L'administration du patrimoine culturel exerce un contrôle sur l'état et sur les conditions de conservation des objets mobiliers protégés. Ceux-ci ne devraient pouvoir être modifiés, réparés ou restaurés qu'avec l'autorisation de l'administration. Ces travaux devraient s'exécuter sous la surveillance et le contrôle de l'administration ou de toute personne habilitée par elle à cet effet.

E. PERTE DE LA PROTECTION

Il semble nécessaire (cf. avis complémentaire du Conseil d'État dans le projet de loi n° 4715), par exemple pour simplifier les échanges, que l'objet mobilier protégé puisse ne plus l'être. Deux conditions semblent nécessaires :

- soit l'objet ne revêt plus un intérêt historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique ;
- soit son incorporation dans un ensemble le justifie.

9. CIRCULATION DES BIENS CULTURELS

De graves atteintes à l'intégrité du patrimoine culturel mobilier se poursuivent et se multiplient. Elles sont dues à des vols, des exportations illégales, des fouilles clandestines.

Plusieurs initiatives internationales ont vu le jour pour protéger – tout en respectant le droit de chaque pays à son patrimoine national – le patrimoine culturel de l'humanité et en faciliter l'accès au public le plus large possible.

Différents instruments approuvés au sein d'instances internationales visent à renforcer la protection du patrimoine culturel mobilier.

L'approche prônée implique une notion de bien culturel mobilier différente de celle des autres biens faisant l'objet d'un commerce et, partant, une réglementation différente du droit de propriété de ces biens, comme d'ailleurs les dispositions du traité instituant la Communauté économique européenne l'ont reconnu dès 1957 (actuel Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Il s'agit de pouvoir retenir certains biens considérés par l'État comme revêtant un grand intérêt pour son patrimoine culturel. Pour cela, il faut que cet État puisse contrôler une partie de la totalité des biens culturels qui sortent de son territoire. C'est au sein de ce "groupe" de biens culturels dont le contrôle est assuré qu'il pourra sélectionner certains biens culturels qui seront alors "retenus".

A. BIENS CULTURELS MOBILIERS

Il convient de prendre une définition des biens culturels mobiliers soumis à une autorisation pour quitter le territoire national. Par facilité et clarté, l'"assiette" définie pourrait être identique à celle des biens culturels mobiliers qui appartiennent à l'une des catégories visées à l'annexe I du Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels.

Il peut être imaginé d'intituler la notion nationale de bien culturel d'une autre façon afin d'éviter la confusion avec l'obligation à laquelle tout bien culturel au sens du règlement précité est soumis : par exemple objet culturel mobilier.

B. TRÉSORS NATIONAUX

La mise en œuvre de la protection des trésors nationaux devrait se concentrer sur 2 points principaux.

Premièrement, circonscrire les trésors nationaux qui le seraient par la loi (*de lege*, automatiquement). Cela pourrait s'appliquer notamment aux collections publiques et des Instituts culturels, le cas échéant, aux biens culturels présents sur les inventaires ecclésiastiques, aux biens présents dans des collections privées mais subventionnées par l'État pour leur fonctionnement.

Par exemple les trésors nationaux *de lege* pourraient être :

- les objets mobiliers appartenant aux collections publiques⁹⁵⁴ ayant fait l'objet d'échanges librement consentis ou reçus à titre gratuit ou achetés légalement avec le consentement des autorités compétentes du pays d'origine de ces biens ;

⁹⁵⁴ Cf. définition prévue par l'art. 1^{er}, al. 1, 3^o de la loi modifiée du 9 janvier 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.

- les objets mobiliers figurant sur les inventaires des Instituts culturels de l'État notamment les archives et les fonds de conservation des bibliothèques ;
- les objets mobiliers figurant sur les inventaires des institutions ecclésiastiques ;
- les objets mobiliers protégés en tant que monuments, c'est-à-dire le patrimoine mobilier (cf. *supra* 8). Cela inclurait les démembrement d'un monument immeuble.

Deuxièmement, il convient de viser les biens culturels mobiliers qui ne sont pas encore trésors nationaux mais qui peuvent le devenir.

- ⇒ Cela peut consister en une notion *extensive* (par exemple les biens culturels d'intérêt majeur pour l'histoire et l'art sans nécessité de rattachement direct au pays).
- ⇒ Cela peut par contre consister en une notion *restrictive*.

Par exemple pourraient être considérés comme trésors nationaux "en devenir" les biens culturels mobiliers qui revêtent une importance significative pour le patrimoine culturel national du point de vue historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique.

Certains critères peuvent être ajoutés, selon la portée que l'on veut donner à la notion. Ces critères peuvent indiquer les biens culturels mobiliers qu'il s'agirait de retenir sur le territoire, notamment par exemple :

- parce qu'ils ont été découverts sur le territoire national ;
- parce qu'ils font partie d'un ensemble, d'une collection ou d'un monument, et qui, séparés de l'ensemble, l'abîmeraient ;
- parce qu'ils sont nés du génie individuel ou collectif de ressortissants luxembourgeois ;
- parce qu'ils ont été créés sur le territoire luxembourgeois ;
- parce qu'ils sont liés à un processus, un événement ou une personne de l'histoire du Luxembourg ;
- parce qu'ils sont rares ou ont une possibilité réelle de devenir rares sur le territoire.

C. AUTORISATION NATIONALE PRÉALABLE

Le texte à venir devrait prévoir la délivrance d'une autorisation préalable qui permettrait au bien culturel mobilier de quitter le territoire douanier national (délivrance de certificats ou d'attestations d'exportation des biens culturels).

L'exportation temporaire ou définitive hors du territoire douanier national des biens culturels mobiliers autres que les trésors nationaux qui revêtent une importance significative pour le patrimoine culturel national du point de vue historique, archéologique, artistique, esthétique, scientifique, social, technique, vernaculaire ou ethnologique sera donc subordonnée à l'obtention d'un certificat d'exportation. Ce document sera délivré par le ministère de la Culture.

L'avantage de ce certificat est qu'il pourrait attester à titre permanent, ou semi-permanent, que le bien n'a pas le caractère de trésor national. Sa validité peut dans le second cas être limitée à une durée précise renouvelable (par exemple de vingt ans) pour les biens dont l'ancienneté n'excède pas cent ans, ce qui permet à l'État de juger à nouveau de l'intérêt qu'il pourrait porter quant au bien culturel en question.

En définitive le certificat ne sera refusé qu'aux biens culturels mobiliers qui présentent le caractère de trésor national (soit *de lege*, soit potentiels).

L'instruction de la demande de certificat devrait prévoir la possibilité que le bien culturel mobilier soit matériellement présenté aux autorités compétentes.

Lorsque le bien culturel mobilier sort du territoire national, il faut prévoir que le certificat ou l'autorisation de sortie temporaire doive être présenté à toute réquisition des agents des douanes.

Un trésor national ne pourra faire l'objet d'un déplacement intracommunautaire définitif ou d'une exportation extracommunautaire définitive. Il ne devrait être déplacé temporairement que si cette exportation s'effectue à des fins de recherche, de conservation, d'exposition ou pour des raisons analogues.

Il serait opportun qu'un trésor national ne puisse faire l'objet d'une autorisation de sortie temporaire du territoire national ou d'une autorisation d'exportation temporaire (hors territoire douanier communautaire) qu'après avoir été marqué par un procédé d'identification agréé par le ministère de la Culture, répondant aux standards internationaux, permettant d'assurer sa traçabilité.⁹⁵⁵

Le déplacement pourrait être refusé par le ministre, d'initiative ou sur avis de la section patrimoine mobilier du conseil, s'il devait apparaître que le déplacement du trésor national risque de causer un préjudice grave au patrimoine culturel national.

D. DISPENSE D'AUTORISATION NATIONALE

En ce qui concerne les biens culturels mobiliers qui ont été importés à titre temporaire sur le territoire douanier national, leur exportation pourrait ne pas être subordonnée à l'obtention d'un certificat d'exportation.

Le certificat d'exportation pourrait également être accordé aux biens culturels mobiliers qui ont été licitement importés dans le territoire douanier depuis moins de cinquante ans par exemple.

Il convient toutefois de prévoir la possibilité que le ministre de la Culture puisse, s'il existe des présomptions graves et concordantes d'importation illicite, exiger la preuve de la licéité de l'importation du bien et, en l'absence de preuve, refuser la délivrance du certificat.

Il semble opportun de permettre que si le bien culturel mobilier tel que défini par le Luxembourg est exporté temporairement et que cette exportation s'effectue à des fins de recherche, de conservation, d'exposition ou pour des raisons analogues, le certificat d'exportation puisse ne pas être demandé sous condition de retour obligatoire des biens culturels mobiliers sur le territoire national. Par précaution et pour connaître les biens culturels mobiliers qui se trouveraient dans ce cas, le ministre de la Culture pourrait prévoir de délivrer une autorisation de sortie temporaire.

E. REFUS DU CERTIFICAT

Aucune indemnité ne devrait être due du fait du refus de délivrance du certificat. Toutefois, le refus de délivrance du certificat ne pourrait intervenir qu'après avis motivé

⁹⁵⁵ Voyez notamment : CENTRE DE RECHERCHE ET DE RESTAURATION DES MUSÉES DE FRANCE (C2RMF), *Guide pratique pour le marquage d'identification des biens culturels*, 25 novembre 2009, [en ligne], http://www.c2rmf.fr/documents/c2r-DCP-Guide_marquage_identification.pdf

de la section patrimoine mobilier prévue au sein de l'instance d'avis et de proposition (Conseil national du patrimoine culturel). Le demandeur en aura bien évidemment notification.

Il faut dès lors prévoir tant le rôle de la section patrimoine mobilier du Conseil national du patrimoine culturel que les règles présidant à l'avis motivé.

En cas de refus de la délivrance d'un certificat, toute demande nouvelle pour le même bien culturel mobilier serait irrecevable pendant une période donnée suivant la date du refus.

Il reviendra au texte de prévoir différentes possibilités d'acquisition⁹⁵⁶, pendant cette période donnée, des biens culturels mobiliers qui présenteraient le caractère de trésor national et qui aurait *ipso facto* fait l'objet d'un refus de certificat d'exportation.

En cas de refus d'une "offre d'achat", le refus de délivrance du certificat d'exportation serait confirmé, sans indemnité.

Passé cette période donnée, soit le bien est déclaré trésor national et son acquisition est effectuée, soit, dans le cas où l'acquisition n'a pas été proposée, le refus de délivrance du certificat d'exportation hors du territoire douanier national ne peut être renouvelé.

Il semble pertinent que les dispositions qui organiseraient les propositions d'acquisition prévoient le mécénat de personnes physiques ou morales accompagné d'une déductibilité fiscale. Il s'agit de promouvoir l'adhésion de la "nation" à l'acquisition d'éléments les plus précieux de ce qu'elle considère être son patrimoine culturel.

Ce mécanisme doit en particulier encourager l'enrichissement des collections publiques afin que le public puisse bénéficier des mesures d'acquisition qu'il finance indirectement par le paiement des impôts à l'État.

L'État devrait être informé des cas de changement de propriétaire ou de titulaire de droits réels d'un bien culturel mobilier déclaré trésor national. Le refus de délivrance de certificat devrait être signalé au nouveau propriétaire ou titulaire de droits réels.

F. SORTIES ILLICITES

Le texte aurait tout intérêt à prévoir les cas de sortie illicite des biens culturels mobiliers ainsi que des sanctions proportionnées (légalité des peines).

G. AUTORISATION EUROPÉENNE

Il conviendrait d'inclure dans le texte à tout le moins un renvoi vers les dispositions européennes concernant l'exportation des biens culturels et l'exportation temporaire des trésors nationaux vers un État non membre de l'Union européenne⁹⁵⁷.

⁹⁵⁶ Les "offres d'achat" devraient tenir compte des prix pratiqués sur le marché international tandis que le texte devrait prévoir une expertise pour fixer le prix du bien.

⁹⁵⁷ Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels (version codifiée), *Journal officiel*, L 39, 10 février 2009, p. 1-7 ; Règlement d'exécution (UE) n° 1081/2012 de la Commission du 9 novembre 2012 portant dispositions d'application du règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil concernant l'exportation des biens culturels, *Journal officiel*, L 324, 22 novembre 2012, p. 1-24.

H. RESTITUTIONS

La restitution des biens culturels se trouvant au Grand-Duché de Luxembourg et sortis illicitement du territoire d'un autre État membre de l'Union européenne est organisée par 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.

Vu que la directive est en cours de renégociation (cf. *supra*), les auteurs de l'avant-projet à venir prendront idéalement soin d'intégrer directement les dispositions à transposer dans l'avant-projet (procédure administrative, mesures conservatoires, procédure judiciaire).

Il est de ce point de vue urgent que le ministère de la Culture puisse mettre sur pied un groupe de travail *ad hoc* avec le ministère de la Justice qui est, pour rappel, l'autorité compétente au Luxembourg en matière de restitution.

Le cas de biens culturels se trouvant sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne et sortis illicitement du territoire luxembourgeois sera symétriquement prévu (procédure de retour des biens culturels et conditions de la restitution des biens).

I. INTÉGRATION DIRECTE DES CONVENTIONS RATIFIÉES

Dans le cas d'une ratification, le ministère de la Culture devrait se rapprocher du ministère des Affaires étrangères afin de mettre en œuvre, directement dans les textes législatif et réglementaires concernant le patrimoine culturel, les principes posés dans ces conventions.

Ainsi, pour rappel, le Luxembourg :

- n'a ni signé, ni ratifié la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (Rome, 1995) ;
- a signé mais pas ratifié la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (Paris, 1970)⁹⁵⁸ ;
- a signé mais pas ratifié la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique (révisée, La Valette, 1992)⁹⁵⁹

J. TRAFIC ILLICITE

Le trafic illicite de biens culturels est une forme de criminalité contre les biens qui porte atteinte non seulement à la propriété, mais également au patrimoine culturel des États. Il menace la sauvegarde des trésors nationaux et fait souvent partie de réseaux criminels organisés. Certains professionnels s'avèrent parfois être complices de ce trafic, ce qui obscurcit le marché de l'art.

La lutte contre le trafic illicite nécessite une réponse de nature répressive.⁹⁶⁰ Il est renvoyé à ce sujet aux recommandations issues d'une étude commandée par la Commission européenne.⁹⁶¹

⁹⁵⁸ Le projet de loi n° 5377 portant approbation de cette convention a été déposé le 7 septembre 2004 à la Chambre des députés (avis du Conseil d'État daté du 22 mars 2005, renvoi en Commission de la Culture daté du 30 juillet 2009).

⁹⁵⁹ Elle contient notamment certaines dispositions concernant la prévention de la circulation illicite d'éléments du patrimoine archéologique.

⁹⁶⁰ *Étude sur la prévention et la lutte...*, *op. cit.*, p. 47.

Par ailleurs, il peut-être conseillé que le Luxembourg incite les organisations représentant les commerçants d'art et d'antiquités à adopter des codes de déontologie (cf. *supra*) applicables à leurs membres. Ceci pourrait être piloté de manière interministérielle (économie, classes moyennes, culture).

K. UN CADRE NORMATIF POUR LES ACTIVITÉS DU PORT-FRANC

Certains interlocuteurs rencontrés ont attiré à juste titre l'attention sur les dommages prévisibles à court ou moyen terme de l'absence de règles, et également sur le risque de perte du principal capital du Grand-Duché de Luxembourg : la réputation et l'image de marque.

Ces dernières, déjà affectées sur le plan international par la qualification de « paradis fiscal ».

Dans le domaine du marché de l'art et du trafic illicite, des scandales ont déjà eu lieu en relation direct avec les ports-francs. Pas plus tard qu'en avril 2012, la presse étrangère faisait état de plusieurs découvertes de biens culturels illicitement importés en Suisse.⁹⁶² Ce pays a, suite à divers scandales de trafic illicite, cherché à « faire le ménage » dans ses ports-francs et a adopté dans la foulée la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC) du 20 juin 2003 (RS 444.1).⁹⁶³

Il serait dans l'intérêt du Grand-Duché de Luxembourg de décider d'un cadre normatif pour ces activités, dans le cadre de sa législation sur le patrimoine culturel.

L. REGISTRE

Afin que les autorités compétentes puissent vérifier si le bien culturel mobilier qui leur est soumis (pour exportation par exemple) n'est pas un trésor national *de lege*, il est impératif que le ministère de la Culture mette en place un registre ou, à tout le moins, des bases de données consultables :

- objets mobiliers appartenant aux collections publiques ayant fait l'objet d'échanges librement consentis ou reçus à titre gratuit ou achetés légalement avec le consentement des autorités compétentes du pays d'origine de ces biens ;
- objets mobiliers figurant sur les inventaires des Instituts culturels de l'État notamment les archives et les fonds de conservation des bibliothèques ;
- objets mobiliers figurant sur les inventaires des institutions ecclésiastiques ;
- les objets mobiliers protégés en tant que monuments (démembrement d'un monument immeuble).

Tous les trésors nationaux devraient être récolés à intervalle régulier.⁹⁶⁴ Le registre serait tenu et publié par le ministère de la Culture sous la forme d'une base de données

⁹⁶¹ CENTRE D'ÉTUDE SUR LA COOPÉRATION JURIDIQUE INTERNATIONALE (CECOJI-CNRS), *Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'Union européenne*, rapport final, octobre 2011, réalisée pour le compte de la Direction générale affaires intérieures de la Commission européenne (Contrat n° Home/2009/ISEC/PR/019-A2).

⁹⁶² « Trois sarcophages romains saisis dans les ports francs de Genève », in *Le Point*, [en ligne], http://www.lepoint.fr/monde/trois-sarcophages-romains-saisis-dans-les-ports-francs-de-geneve-13-04-2012-1451329_24.php ; « Les trésors cachés des Ports Francs de Genève », in *Les Échos*, [en ligne], <http://archives.lesechos.fr/archives/2012/LesEchos/21206-039-ECH.htm> ;

⁹⁶³ Cf. *supra* et Conseil fédéral suisse, Message du 21 novembre 2001 relatif à la Convention de l'UNESCO de 1970 et à la loi fédérale sur le transfert international des biens culturels (LTBC), FF 2002 505 / 01.077, [en ligne], http://www.admin.ch/ch/f/ff/2002/index0_5.html ;

⁹⁶⁴ Corrélativement, il devrait être prévu que les titulaires propriétaires, les titulaires de droits réels ou les détenteurs soient tenus, sur demande, de les présenter aux agents du ministère de la Culture, ceux-ci devant justifier de leur qualité à toute demande.

électronique rendue consultable sur le réseau Internet, dans le respect de la législation en vigueur en matière de protection des données.

Il comprendrait notamment :

- la description de l'objet mobilier ;
- type d'objet, matériau, dimensions ou poids, sujet, et présence d'inscriptions, de marques ou de signes particuliers (tels que des dommages apparents ou des réparations) ;
- époque ou date de création, créateur et titre, pour autant que ces données soient connues ou, à défaut, que leur établissement ne nécessite pas une dépense de moyens disproportionnée ;
- l'origine ou provenance de l'objet mobilier : provenance du bien culturel et lieu de sa fabrication ou, s'il s'agit du produit de fouilles ou de découvertes archéologiques ou paléontologiques, de sa découverte.

10. PATRIMOINE CULTUREL IMMATÉRIEL

Il est nécessaire d'intégrer la protection du patrimoine culturel immatériel au patrimoine culturel et à la culture vivante. La culture traditionnelle et populaire est en premier lieu un facteur d'affirmation de l'identité culturelle. Elle est importante sur le plan social, économique, culturel et politique. Enfin, son rôle dans l'histoire d'un peuple et sa place dans la culture contemporaine est aussi à souligner. Le patrimoine culturel immatériel s'avère être un facteur d'intégration sociale par le biais du partage de références culturelles et identitaires par tous les citoyens.

A. DÉFINITION

Le terme « patrimoine culturel immatériel » pourrait être repris de la définition internationale de référence contenue à l'article 2.1 de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à Paris, le 17 octobre 2003 et qui a été approuvée en droit luxembourgeois par la loi du 23 décembre 2005.

Ainsi, il serait entendu comme « les pratiques, représentations, expressions, connaissances et savoir-faire – ainsi que les instruments, objets, artefacts et espaces culturels qui leur sont associés – que les communautés, les groupes et, le cas échéant, les individus reconnaissent comme faisant partie de leur patrimoine culturel ». ⁹⁶⁵

Le patrimoine culturel immatériel se manifeste notamment dans les domaines suivants : la langue, la littérature, la musique, la danse, les arts du spectacle, les pratiques sociales, les rituels, les événements festifs, les coutumes, les savoir-faire liés à l'artisanat traditionnel, à l'architecture et aux autres arts.

B. DÉSIGNATION MINISTÉRIELLE

Le ministre de la Culture pourrait, après avoir pris l'avis d'une section de l'instance d'avis consacrée au patrimoine culturel immatériel (Conseil national du patrimoine culturel), désigner des éléments du patrimoine culturel immatériel, un personnage historique décédé ou un événement (avis de désignation signé par le ministre).

L'avis décrirait l'élément du patrimoine immatériel visé ou identifie le personnage ou l'événement et contiendrait un énoncé des motifs de la désignation. Il serait publié au Mémorial (prise d'effet) et au moins une fois dans trois organes de presse diffusés à l'échelle du territoire.

C. REGISTRE

Un registre du patrimoine culturel immatériel présent sur le territoire serait tenu soit par la Section de linguistique, d'ethnologie et d'onomastique de l'Institut Grand-Ducal, soit par la section patrimoine culturel immatériel du Conseil.

Le ministre de la Culture y ferait inscrire les éléments du patrimoine immatériel qu'il désigne ou une mention du personnage ou de l'événement.

⁹⁶⁵ L'article ajoute que « Ce patrimoine culturel immatériel, transmis de génération en génération, est recréé en permanence par les communautés et groupes en fonction de leur milieu, de leur interaction avec la nature et de leur histoire, et leur procure un sentiment d'identité et de continuité, contribuant ainsi à promouvoir le respect de la diversité culturelle et la créativité humaine. »

D. DIVERS

Il est également important que de souligner que la préservation d'un élément du patrimoine culturel immatériel, ou un événement, ou la mémoire d'un personnage historique décédé passe par l'enregistrement des manifestations sur des supports physiques, notamment sous forme sonore, écrite ou iconographique.

À noter également que le site dans lequel se déroule régulièrement la manifestation d'un élément du patrimoine culturel immatériel, un événement où est entretenue la mémoire d'un personnage historique décédé pourrait être protégé selon les dispositions concernant le patrimoine architectural et les espaces protégés.

D'un point de vue budgétaire, il convient de prévoir que, dans la limite des crédits budgétaires disponibles et après avis de la section patrimoine culturel immatériel du Conseil, le ministre de la Culture puisse allouer des subventions aux personnes physiques ou morales qui favorisent la préservation d'un élément du patrimoine culturel immatériel ou d'un événement, ou la mémoire d'un personnage historique décédé. Les subventions devraient aussi pouvoir porter sur l'équipement indispensable à la préservation ou à la mémoire.

11. GESTION DES RECONNAISSANCES INTERNATIONALES ET PARCOURS DU PATRIMOINE CULTUREL

A. RECONNAISSANCES ISSUES D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES OU SUPRANATIONALES

Les modalités de suivi des reconnaissances, mentions ou labels issus d'organisations internationales ou supranationales, devraient être prévues et organisées, dans la limite des compétences de l'État, par exemple par règlement grand-ducal.

Devraient particulièrement être suivies par le ministère de la Culture, dans la limite de ses compétences, les reconnaissances, mentions ou labels :

- accordés par l'Organisation des Nations-Unies pour la Science, l'Éducation et la Culture (UNESCO), au patrimoine mondial, culturel ou naturel tels que définis par la Convention du 16 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel et en vertu de celle-ci ;
- accordés par l'Organisation des Nations-Unies pour la Science, l'Éducation et la Culture (UNESCO), au patrimoine culturel immatériel tel que défini par la Convention du 17 octobre 2003 pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel et en vertu de celle-ci ;
- accordés par l'Organisation des Nations-Unies pour la Science, l'Éducation et la Culture (UNESCO), au patrimoine documentaire tel que défini par le Programme Mémoire du monde de cette organisation et en vertu de celui-ci ;
- accordés par l'action de l'Union européenne, aux sites, aux sites transnationaux ou aux sites thématiques nationaux tels que définis par la Décision n° 1194/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant une action de l'Union européenne pour le label du patrimoine européen et en vertu de celle-ci.

Pour la première, la Commission nationale pour l'UNESCO organiserait et superviserait un groupe de travail *ad hoc* dont les missions seraient :

- de mettre en place une stratégie globale liée à la reconnaissance issue de la Convention du 16 novembre 1972 concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'UNESCO ;
- d'aviser le ministre des enjeux y afférents ;
- de veiller à l'établissement d'un plan de gestion conformément aux recommandations et directives de l'UNESCO ainsi que s'assurer de sa mise en œuvre et de son maintien.

Ce groupe de travail serait composé, outre le secrétaire général de la Commission nationale de l'UNESCO, lequel présiderait le groupe de travail :

- des membres des services concernés par la protection du patrimoine culturel du ministère chargé de la Culture, notamment ayant les relations internationales dans leurs attributions ;
- un membre du Comité national luxembourgeois du Conseil international des monuments et des sites ;
- du Président du Conseil national du patrimoine culturel ;
- d'un membre de la section concernée du Conseil national du patrimoine culturel ;
- d'un représentant de la Ville de Luxembourg ;
- d'un membre de l'administration du patrimoine culturel ;

Le groupe de travail pourrait, en des cas particuliers, s'adjoindre des experts.

Mutatis mutandis, de tels groupes de travail *ad hoc* devraient être mis en place par la Commission nationale pour l'UNESCO pour les autres reconnaissances émanant de cette organisation, ou par le membre du ministère de la Culture ayant en charge les relations européennes, en ce qui concerne le label du patrimoine européen.

Le groupe de travail serait tenu de produire, tous les 3 ans, au ministre de la Culture un rapport sur la mise en œuvre du plan de gestion. Il devrait également aviser le ministre de toute intention de modifier le plan de gestion au moins 60 jours avant l'adoption de la modification.

Le ministre de la Culture devrait également pouvoir, d'initiative, mais en prenant l'avis du Conseil nationale du patrimoine culturel, ou sur demande de ce dernier, solliciter un rapport spécial sur la mise en œuvre de la reconnaissance s'il est d'avis que, selon le cas :

- les mesures du plan de gestion ne sont pas appliquées ;
- le plan de gestion a été modifié de manière à compromettre les objectifs de protection.

B. PARCOURS DU PATRIMOINE CULTUREL

Une définition existante (celle de l'ICOMOS International) pourrait être reprise. Le parcours serait entendu comme « une voie de communication terrestre, aquatique, mixte ou autre, déterminée matériellement, et possédant une dynamique et des fonctions historiques propres au service d'un but concret et déterminé. »

La mise en œuvre d'itinéraires du patrimoine culturel, nationaux ou transfrontaliers, conformes aux recommandations et chartes internationales, doit être encouragée.

CONCLUSIONS

Cette étude a réalisé une analyse du patrimoine culturel tel qu'il ressort des lois et règlements en vigueur ainsi que de la pratique administrative. Elle s'est efforcée de mieux situer la place de ce patrimoine et de ses acteurs au sein de la société et de l'État luxembourgeois et, ainsi, de poser un diagnostic. Elle a entrepris l'exploration, sous divers angles, du droit international et de législations étrangères. L'étude a ainsi pris en considération divers sujets et thèmes répondant, de manière comparative, à la situation du patrimoine culturel au Grand-Duché de Luxembourg.

Elle a pu dégager un certain nombre de recommandations et propositions qui peuvent être soumises à la réflexion du ministre de la Culture. Celles-ci, de nature à améliorer tant le fonctionnement de la protection du patrimoine culturel que l'effectivité des normes en la matière, pourront certainement nourrir de futurs textes législatifs et réglementaires avec des concepts mûris et mieux fondés.

Notre bilan devra sans doute être actualisé dans les années à venir ; il serait alors pertinent que, sous l'égide du ministère de la Culture, soit constitué un groupe de travail ouvert à plusieurs spécialistes indépendants, afin de tirer tous les enseignements de cette étude.

Loin de constituer la fin d'une démarche, il nous semble que cette analyse est susceptible de marquer le début d'une phase de concertation et de réflexion élargie à l'ensemble des acteurs concernés au service de cette source de la mémoire collective luxembourgeoise. L'approche entamée par cette étude profiterait effectivement de l'ouverture d'un débat au sein de la société civile (élus, locaux et nationaux, communautés scientifique et universitaire, architectes, aménageurs, archéologues, juristes, etc.).

D'aucuns voudront peut-être ressusciter le projet n° 4715, "mis au frigo" depuis 2008 et dont l'étoffe, après une petite dizaine d'années de travaux parlementaires, n'était pas arrivée à convaincre quiconque. En 2013, 30 ans après la promulgation de la loi de 1983, peut-on proclamer que le patrimoine culturel se trouve dans une saine voie ?

Seule l'élaboration d'une politique générale en matière de patrimoine culturel accompagnée de normes assez strictes pour être respectées mais équilibrées pour garantir les droits fondamentaux de chacun, pourra être un rempart contre les menaces qui pèsent, tous les jours, sur le patrimoine culturel du et au Grand-Duché de Luxembourg. Ces menaces entraînent notamment l'appauvrissement du patrimoine culturel national, la défiguration du paysage urbain et des agglomérations, et, plus largement, la dégradation du cadre de vie.

L'affirmation peut être considérée comme banale ; toutefois, dans le domaine du patrimoine culturel, toute trace effacée est effacée à jamais. Toute la logique du patrimoine culturel, pensé en tant que système, est donc d'hériter et de transmettre ce que l'on a reçu aux générations futures.

Si l'adage dit que le conseiller n'est pas le payeur, il est cependant de notre devoir de souligner que sans moyens humains et financiers, les plus belles paroles et les meilleurs textes ne portent pas. S'il est bien entendu nécessaire de protéger sur papier, cette protection n'est pas suffisante : il convient de la traduire dans les faits. Enfin, s'il semble illusoire de prétendre que les errements ou les erreurs du passé ne se commettront plus, il est souhaitable d'espérer que cette modeste étude convainque, s'il fallait encore le faire, ceux qui douteraient encore que le passé a de l'avenir.

REMERCIEMENTS

L'auteur tient à remercier :

- Madame la Ministre de la Culture,
- Monsieur Bob Krieps, premier conseiller de gouvernement,
- Madame Danièle Kohn-Stoeffels, conseiller de gouvernement 1^{re} classe,
- Monsieur Patrick Sanavia, directeur du Service des Sites et des Monuments nationaux,
- Monsieur Michel Polfer, directeur du Musée National d'Histoire et d'Art,
- Monsieur Foni Le Brun-Ricalens, chargé de direction du Centre National de Recherche Archéologique,
- Monsieur Marc Lux, Mesdames Anne Élisabeth Hoffmann, Beryl Bruck, Barbara Zeches, Messieurs Luc Eicher, Guy Frank, Philippe Robin,

- Monsieur Alex Langini, président du comité luxembourgeois de l'ICOMOS,

- Madame Marie Cornu, Directrice de recherches au CNRS, directrice du CECOJI (Ivry-sur-Seine, France),

- Monsieur Nicolas Thirion, Professeur ordinaire à la Faculté de droit de l'Université de Liège (Belgique),

Que toutes les personnes rencontrées et interrogées dans le cadre de cette étude soient également remerciées pour leur accueil, leur participation et l'intérêt qu'elles portent au patrimoine culturel.

Merci à mes proches pour leur soutien.

Lettre de mission	5
Sommaire	7
Introduction	9
Abréviations et acronymes	11
I. Première partie : État des lieux et bilan du droit du patrimoine culturel	13
1. Le patrimoine culturel au Grand-Duché de Luxembourg	13
A. L'absence de définition du patrimoine culturel	13
B. la détermination de l'acception grâce à des éléments extérieurs.....	14
1. L'État, membre de certaines organisations internationales ou supranationales	14
a) Conventions ratifiées.....	14
1) La Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé et ses protocoles	14
i. Présentation générale	15
ii. Quel est l'impact de la convention et de ses protocoles en temps de paix ? ...	16
2) Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel	17
3) La Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel	17
4) La Convention de Faro	18
iii. Qu'est-ce que la Convention de Faro a apporté ?.....	20
iv. Quelles sont les conséquences pour le Luxembourg ?	21
5) Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (Paris)	21
6) Convention culturelle européenne	22
7) Convention européenne du paysage.....	22
b) Chartes, recommandations et résolutions internationales	23
1) Archéologie	23
i. UNESCO.....	23
ii. Conseil de l'Europe.....	24
2) Patrimoine architectural et monumental	24
i. Conseil de l'Europe.....	24
ii. UNESCO.....	24
3) Paysage	25
i. UNESCO.....	25
ii. Conseil de l'Europe.....	25
4) Patrimoine mobilier	25
i. UNESCO.....	25
ii. Conseil de l'Europe.....	25
5) Patrimoine culturel immatériel et métiers du patrimoine	25
i. UNESCO.....	25
ii. Conseil de l'Europe.....	26
6) Diversité culturelle – coopération	26
i. UNESCO.....	26
ii. Conseil de l'Europe.....	26
7) Patrimoine audiovisuel.....	26
8) Itinéraires culturels	26
9) Inventaires et cadre légal	26
2. Les pratiques budgétaires et statistiques	27
a) Pratique budgétaire.....	27
b) Statistiques	28
3. La pratique administrative.....	29
a) Genèse des préoccupations patrimoniales et de l'inventaire	29

b) L'absence d'un inventaire à l'échelle nationale	32
4. La doctrine et la littérature	32
5. Les associations et fondations	33
6. L'État, soutien de certaines organisations non-gouvernementales.....	35
2. Les lois, les organes et les fonctions concernant la protection du	
patrimoine culturel.....	37
A. Présentation organique et fonctionnelle par domaine du patrimoine	37
1. Le patrimoine archéologique	37
a) Un acteur principal.....	37
b) Une lente séparation de l'institution muséale : vers un organe spécialisé aux	
compétences bien définies ?.....	39
c) Définition du patrimoine archéologique	40
d) Application de la Convention européenne pour la protection du patrimoine	
archéologique de 1969 (Londres).....	41
1) Inventaire et localisation	41
2) Qualification.....	41
3) Information & valorisation des résultats	41
4) Fouilles clandestines.....	42
e) Dispositions législatives actuelles	43
1) Quant à l'archéologie préventive.....	43
2) Fouilles archéologiques programmées	43
3) Propriété des découvertes : droit commun, découvertes fortuites et trésors.	43
4) Sanctions pénales concernant le « produit » des fouilles	45
f) La carte archéologique luxembourgeoise	46
2. Le patrimoine architectural.....	48
a) Historique de la protection du patrimoine architectural	48
b) Un acteur principal : le Service des sites et monuments nationaux (SSMN)	50
1) Historique du Service des sites et monuments nationaux.....	50
2) Organisation interne.....	54
3) Missions	55
4) Identité graphique du SSMN	57
c) Signes distinctifs.....	58
d) La Commission des sites et des monuments (CoSiMo)	61
e) La connaissance préalable à la protection	63
1) Absence d'un inventaire à l'échelle du territoire luxembourgeois.....	63
2) Critères pour repérer les immeubles dignes de conservation.....	66
f) Les protections.....	70
1) Le classement	71
i. Procédure	71
ii. Effets	74
§ Aliénation du bien classé.....	74
§ Servitudes et obligations découlant du classement.....	74
iii. Déclassement.....	76
iv. Publication	76
2) L'inscription à l'inventaire supplémentaire	76
i. Procédure	77
ii. Effets	78
iii. Publication.....	78
3) Analyse et dispositions communes au classement et à l'inscription à l'inventaire	
supplémentaire	79
i. Contentieux	79
ii. Formulation et acte de classement ou d'inscription à l'inventaire	
supplémentaire.....	79
§ La formulation des actes.....	79
§ Quelques problèmes	80
4) Les secteurs sauvegardés	81
g) L'affichage publicitaire.....	82

1)	Situation légale actuelle	82
2)	Propositions du groupe de travail	84
3)	Renvoi	85
3.	Le patrimoine mobilier.....	85
a)	Les protections.....	85
1)	Procédure.....	85
2)	Effets.....	87
b)	Le régime de circulation.....	87
1)	Procédure.....	88
2)	Application des normes de l'Union européenne	88
c)	Trafic de biens culturels	89
1)	Douanes :	90
i.	Importation.....	90
ii.	Exportation.....	90
iii.	Procédure et contrôle douanier.....	91
iv.	Coopérations nationale et internationale.....	91
2)	Musée National d'Histoire et d'Art :	92
i.	Contrôle de provenance.....	92
d)	Bonne foi	94
4.	Dispositions communes au patrimoine immobilier et mobilier	95
a)	La garde et la conservation	95
b)	Les dispositions pénales.....	96
5.	Patrimoine culturel immatériel.....	97
B.	Les missions de protection du patrimoine culturel d'organismes tiers	97
1.	Les missions des autres instituts culturels de l'État	97
a)	Le Musée national d'art et d'histoire (MNHA)	97
b)	Le Musée national d'histoire naturelle (MNHN).....	98
c)	La Bibliothèque nationale du Luxembourg (BnL)	98
d)	Le Centre national de littérature (CnL).....	98
e)	Le Centre national de l'audiovisuel.....	98
f)	Les Archives nationales	99
2.	Les missions de certains établissements publics de l'État	99
a)	Le Fonds de la vieille ville [patrimoine archéologique et architectural]	99
b)	Le Fonds Belval [patrimoine industriel]	100
C.	Le financement	101
1.	Le financement public.....	101
a)	Le financement direct.....	101
1)	Le budget régulier de l'État.....	101
2)	Le Fonds pour les monuments historiques.....	102
3)	Les promesses de subvention et les subventions.....	105
b)	Le financement indirect	109
1)	Le Fonds Culturel National (FoCuNa)	109
2.	Le financement privé	112
a)	Les propriétaires privés	112
b)	La Fondation de Luxembourg.....	112
3.	Le tourisme culturel allié de la protection du patrimoine culturel	114
3.	L'aménagement du territoire au Grand-Duché de Luxembourg.....	117
A.	Les politiques et les instruments juridiques d'aménagement du territoire.....	117
1.	Aménagement du territoire	117
a)	Acteurs	117
b)	Cadre légal.....	119
2.	Aménagement communal	122
B.	L'intégration de la protection du patrimoine culturel aux documents d'urbanisme	124
1.	Historique	124
2.	L'intégration actuelle	126
3.	Le projet « Espace et Patrimoine Culturel »	130

4.	Exemples.....	131
a)	La Ville de Luxembourg.....	131
b)	La Ville d'Esch-sur-Alzette.....	136
5.	Réalisation d'inventaires par les communes.....	139
C.	La politique urbaine.....	141
D.	L'effet renforçant des recommandations internationales.....	144
1.	Le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire et la Grande-Région...	144
2.	Le SDEC et la protection du patrimoine culturel.....	144
3.	La Charte de Leipzig et son application dans la Grande-Région.....	149
a)	Saarland.....	149
1)	En ce qui concerne la Charte de Leipzig,.....	149
2)	En ce qui concerne l'Agenda territorial,.....	149
b)	En région Lorraine.....	150
1)	En ce qui concerne la Charte de Leipzig.....	150
2)	En ce qui concerne l'Agenda territorial.....	150
c)	Exemple de mise en œuvre au Grand-Duché de Luxembourg.....	150
1)	En ce qui concerne la Charte de Leipzig.....	150
2)	En ce qui concerne l'Agenda territorial.....	150
E.	L'exemple du pont Adolphe.....	151
4.	Comparaison avec le droit de l'environnement.....	153
A.	La protection de la nature et de l'environnement.....	153
1.	L'intégration de la protection de l'environnement dans la Constitution luxembourgeoise.....	153
2.	Le développement de la protection du patrimoine naturel : son nécessaire prolongement vers le patrimoine culturel ?.....	156
B.	La contrainte environnementale, les études d'incidence et autres mécanismes de protection.....	156
1.	Les lois et règlements en matière de protection de la nature.....	157
2.	Le principe du pollueur-payeur.....	160
3.	La prise en compte du patrimoine culturel lors des études d'incidence.....	160
4.	La performance énergétique des bâtiments.....	162
C.	Le développement durable au Grand-Duché de Luxembourg.....	167
5.	Les domaines sensibles du droit eu égard à la protection du patrimoine culturel.....	171
A.	La propriété privée, l'expropriation et les servitudes.....	171
1.	La propriété privée.....	171
2.	La limite à la propriété : totale ou partielle.....	172
3.	L'expropriation pour cause d'utilité publique.....	174
4.	Le domaine public.....	176
B.	L'intérêt public.....	177
1.	Absence d'une définition de l'intérêt public.....	177
2.	L'évaluation jurisprudentielle de l'intérêt public.....	177
C.	L'autonomie communale.....	180
6.	Analyse de cas.....	183
A.	Les reconnaissances extérieures : UNESCO et autres.....	183
1.	Patrimoine mondial (UNESCO).....	183
a)	Présentation.....	184
b)	Description et gestion.....	185
c)	Appel à l'UNESCO.....	187
1)	Fort Thüngen.....	188
2)	Clausen et Rham.....	188
i.	À Clausen :.....	188
ii.	Sur le plateau du Rham :.....	189
3)	Au centre-ville :.....	189
4)	Au Pfaffenthal :.....	190
d)	Rappels des principes issus des Orientations de l'UNESCO.....	190

e)	Participation à l'organisation « Villes du patrimoine mondial »	192
2.	Patrimoine culturel immatériel (UNESCO)	193
3.	Programme Mémoire du Monde (UNESCO).....	196
4.	Le label du patrimoine européen.....	197
5.	Les itinéraires culturels du Conseil de l'Europe	198
B.	Le patrimoine religieux	198
1.	Le patrimoine religieux a-t-il une spécificité ?	199
2.	Quant aux interventions du Fonds pour les monuments historiques :	203
3.	La désaffectation comme prélude à la désacralisation, la désaffectation et la réaffectation ?	204
4.	Un patrimoine menacé : la dégradation et la modification des abords des églises ..	205
5.	Les antennes de téléphonie mobile	206
6.	Les dispositifs photovoltaïques.....	206
C.	Le patrimoine bâti vernaculaire	207
1.	Un manque de protection des abords dans le « tissu villageois »	210
a)	Présentation.....	210
b)	Une initiative publique	211
c)	Une initiative publique.....	211
d)	Les constructions vernaculaires	211
2.	Menaces sur le petit patrimoine populaire	211
3.	Résultat de l'analyse de cas	212
a)	Le besoin exagéré d'assainissement, le manque de connaissance et l'abondance de moyens financiers.....	212
b)	Le redressement de voiries dans des localités rurales	212
c)	La pression foncière et immobilière.....	212
d)	Conclusion.....	213
7.	Bilan de la première partie et propositions	215
A.	La notion de patrimoine culturel.....	215
B.	L'absence de politique générale concernant le patrimoine culturel	216
C.	Les instruments de connaissance	217
D.	Une législation dépassée.....	218
E.	Sortir de l'urgence.....	220
F.	L'organisation et les structures	221
G.	Compétences et missions.....	222
H.	Politiques de développement et d'aménagement.....	224
1.	Le développement.....	224
2.	L'aménagement du territoire.....	225
3.	De nouvelles activités économiques	226
I.	L'absence de transparence institutionnelle	226
J.	L'exemplarité et la sensibilisation	227
1.	L'exemplarité.....	227
2.	Le manque de visibilité.....	228
3.	Le manque de sensibilisation	228
4.	Le manque de formation	229
K.	La propriété et les servitudes d'utilité publique.....	230
1.	Lutter contre les « vides juridiques » et les « situations de fait »	230
2.	Garantir l'accessibilité	231
L.	Le financement	231
M.	Conclusion	232
II.	Deuxième partie : Étude de droit international et étranger	235
1.	La notion de patrimoine.....	235
2.	La notion de patrimoine culturel.....	237
A.	Définition et notion en droit international et étranger	237
1.	Droit international	237
2.	Droit étranger	239

a)	Droit français	239
b)	Droit allemand (<i>kulturelles Erbe (Kulturerbe), (deutscher Kulturbesitz)</i>).....	240
c)	Droit suisse	241
d)	Droit belge.....	242
1)	Région wallonne	242
2)	Région de Bruxelles-Capitale	243
3)	Région flamande.....	243
e)	Droit lituanien	243
f)	Droit québécois	243
B.	Développement durable et économie du patrimoine culturel	244
1.	Le développement durable.....	244
2.	Économie du patrimoine culturel	246
3.	Les conventions non-encore ratifiées et questions connexes	251
A.	Les conventions issues de l'UNESCO.....	251
1.	La Convention sur la lutte contre le trafic illicite de biens culturels.....	251
2.	La Convention de Paris sur la protection du patrimoine subaquatique	256
a)	Le Registre public maritime luxembourgeois	256
b)	Analyse des dispositions pertinentes quant à la situation luxembourgeoise	256
B.	Les conventions issues du Conseil de l'Europe	258
1.	La Convention de Grenade	258
a)	Absence de ratification	258
b)	La convention	259
1)	Définition du patrimoine architectural.....	259
2)	Inventaire	260
3)	Procédures légales de protection	260
4)	Dispositions financières.....	260
5)	Pollution	261
6)	Conservation intégrée.....	261
7)	Ouverture au public.....	262
8)	Matériaux et techniques traditionnels, corps de métier	262
9)	Participation et associations	262
10)	Sensibilisation et connaissance	262
11)	Collaboration entre services et coordination européenne.....	263
12)	Sanctions	263
2.	La Convention de La Valette (Malte).....	263
a)	Absence de ratification	263
b)	La convention	264
1)	Définitions	264
2)	Inventaire	265
3)	Déclaration de découvertes.....	265
4)	Protection du patrimoine archéologique	265
5)	Qualification.....	266
6)	Usage des détecteurs de métaux	266
7)	Conservation intégrée du patrimoine archéologique	266
8)	Financement de la recherche et conservation archéologique	266
9)	Collecte et diffusion de l'information scientifique.....	267
10)	Sensibilisation du public.....	267
11)	Prévention de la circulation illicite d'éléments du patrimoine archéologique.....	267
12)	Assistance technique et scientifique mutuelle	268
13)	Contrôle de l'application de la Convention (révisée).....	268
3.	La Convention européenne relative à la protection du patrimoine audiovisuel.....	268
C.	La convention d'UNIDROIT.....	269
4.	Présentation thématique et raisonnée	273
A.	Introduction et méthodologie	273
B.	Principes préliminaires et notions.....	275
1.	Immeuble	275
a)	droit français.....	275

b)	Droit allemand (unbewegliche Sache, Grundstück)	277
c)	Droit suisse	278
2.	Meuble.....	279
a)	Droit français	279
b)	Droit allemand (<i>Bewegliche Sache</i>)	280
c)	Droit suisse	281
3.	Droit de propriété.....	282
a)	Droit français	282
b)	Droit allemand (Eigentum ; Eigentumsrecht)	282
c)	Droit suisse	284
4.	Domaine public.....	286
a)	Droit français	286
b)	Droit belge.....	288
c)	Droit allemand (<i>Öffentlicher Bereich, Öffentliches Eigentum, Öffentliche Sache</i>).....	289
d)	Droit suisse	290
5.	Expropriation.....	291
a)	Droit français	292
b)	Droit allemand (<i>Enteignung</i>)	295
c)	Droit suisse	298
d)	Droit belge.....	299
1)	Région wallonne	299
2)	Région de Bruxelles-Capitale	300
3)	Région flamande.....	300
6.	Bien culturel en droit international	301
7.	Inventaire	303
a)	Droit international	303
b)	Droit français	305
c)	Droit allemand (Bestandsaufnahme, Bestandsverzeichnis)	306
1)	Inventaire des biens culturels de valeur nationale / Inventaire des archives de valeur nationale	307
2)	Listes de monuments	308
3)	Autres inventaires	309
d)	Droit suisse	310
1)	Inventaires fédéraux.....	310
i.	Loi sur la protection de la nature et des paysages (LPN)	310
ii.	Loi sur le transfert international de biens culturels (LTBC).....	311
2)	Inventaire cantonal.....	311
3)	Autres inventaires cantonaux	312
e)	Droit belge.....	313
1)	Droit de la Région wallonne	313
i.	Inventaire du patrimoine	313
ii.	Inventaire des sites archéologiques.....	313
2)	Droit de la Région de Bruxelles-Capitale	314
3)	Droit de la Région flamande.....	315
4)	Droit de la Communauté française de Belgique.....	315
f)	Droit québécois	315
g)	Droit autrichien	316
h)	Droit des pays baltes	316
1)	Estonie	316
2)	Lettonie.....	316
3)	Lituanie	317
8.	Monument.....	319
a)	Droit international	319
b)	Droit français	323
c)	Droit allemand (<i>[Kultur]Denkmal</i>)	324
d)	Droit suisse	327
e)	Droit belge.....	329
1)	Droit wallon.....	329

2)	Droit bruxellois	330
3)	Droit flamand	330
f)	Droit québécois	331
g)	Droit autrichien	331
h)	Droit des pays baltes	332
1)	Estonie	332
2)	Lettonie.....	333
3)	Lituanie	333
C.	Patrimoine archéologique.....	335
1.	Patrimoine et biens archéologiques.....	335
a)	Droit international	335
b)	Droit français.....	336
c)	Droit suisse	337
d)	Droit belge.....	338
1)	Droit de la Région wallonne	338
2)	Droit de la Région flamande.....	340
e)	Droit québécois	340
2.	Fouilles archéologiques	341
a)	Droit français	341
b)	Droit allemand (<i>archäologische (Aus-)Grabungen ; Bodenfunde</i>).....	342
c)	Droit suisse	343
d)	Droit belge.....	344
3)	Droit wallon.....	344
4)	Droit bruxellois	346
5)	Droit flamand	347
e)	Droit québécois	348
f)	Droit autrichien.....	349
g)	Droit des pays baltes	350
1)	Estonie	350
2)	Lettonie.....	351
3)	Lituanie	351
3.	Trésor	352
a)	Droit français	352
b)	Droit allemand (<i>Schatzfund</i>)	354
c)	Droit suisse	355
d)	Droit belge.....	356
1)	Droit de la Région wallonne	356
2)	Droit de la Région flamande.....	357
3)	Droit de la Région de Bruxelles-Capitale	358
D.	Patrimoine architectural et espaces protégés.....	359
1.	Patrimoine architectural.....	359
a)	Droit international	359
2.	Protection.....	361
a)	Inscription	361
1)	Droit allemand (Eintragung).....	361
2)	Droit français (inscription au titre des monuments historiques).....	364
3)	Belgique	366
i.	Région wallonne	366
ii.	Région de Bruxelles-Capitale	367
§	Initiative	367
§	Notifications diverses.....	368
§	Objections	369
§	Visite du bien.....	369
§	Inscription définitive.....	369
§	Effets.....	370
iii.	Région flamande.....	371
4)	Pays Baltes	373

i.	Estonie	373
ii.	Lettonie	373
iii.	Lituanie.....	373
b)	Classement	375
1)	Droit allemand	375
2)	Droit français	375
3)	Droit suisse.....	380
4)	Droit belge	383
i.	Droit wallon	383
ii.	Droit bruxellois.....	385
§	Procédure de classement provisoire	385
§	Procédure de classement définitif	388
iii.	Droit flamand	389
5)	Droit québécois.....	390
6)	Droit des pays baltes.....	392
i.	Estonie	392
ii.	Lettonie	392
iii.	Lituanie.....	393
3.	Périmètres ou secteurs de protection	397
a)	Abords	397
1)	Droit international.....	397
2)	Droit français	402
3)	Droit allemand (Umgebung).....	403
4)	Droit suisse.....	405
5)	Droit belge	405
i.	Droit de la Région wallonne.....	405
ii.	Droit de la Région de Bruxelles-Capitale.....	406
iii.	Droit de la Région flamande	406
6)	Droit québécois.....	407
7)	Droit des pays baltes.....	408
i.	Estonie	408
ii.	Lettonie	409
b)	Secteurs sauvegardés	409
1)	Droit français	409
i.	Création et approbation	409
ii.	Effets	410
c)	Zones de protection	411
1)	Droit français : ZPPAUP puis AMAP	411
i.	Les ZPPAUP	411
ii.	Les AVAP.....	412
2)	Droit québécois.....	414
4.	Sites.....	414
a)	Droit français	414
b)	Droit allemand (Denkmalbereich ; Ensemble)	415
c)	Droit suisse	417
d)	Droit belge.....	419
1)	Droit de la Région wallonne	419
2)	Droit de la Région de Bruxelles-Capitale	420
3)	Droit de la Région flamande.....	420
e)	Droit des pays baltes	422
1)	Estonie	422
2)	Lettonie.....	423
3)	Lituanie	423
5.	Effets de la protection	424
a)	Droit français	424
1)	Responsabilité de la conservation	424
2)	Immeuble classé	425
3)	Différents types de travaux	426

4) Immeubles inscrits.....	427
5) Maîtrise d'ouvrage	428
6) La maîtrise d'ouvrage du Centre des monuments nationaux (CMN)	429
i. Le CMN.....	429
ii. La maîtrise d'ouvrage au CMN	430
§ Sur les monuments nationaux.....	430
§ Sur les monuments historiques du Ministère de la Culture et de la Communication	430
§ Exception	431
7) Maîtrise d'œuvre	431
i. Maîtrise d'œuvre des immeubles n'appartenant pas à l'État	431
§ Travaux de réparation	431
§ Travaux de restauration	431
§ Travaux de modification	432
ii. Maîtrise d'œuvre des immeubles appartenant à l'État, remis en dotation à ses établissements publics ou mis à leur disposition.....	433
§ Travaux de réparation des immeubles classés appartenant à l'État	433
§ Travaux de restauration des immeubles classés.....	434
§ Travaux de modification des immeubles classés appartenant à l'État	434
§ Travaux d'entretien des immeubles classés appartenant à l'État	434
8) Le contrôle scientifique et technique des services de l'État (CST).....	435
9) Objets mobiliers	436
b) Droit allemand.....	437
c) Droit suisse	443
1) Confédération.....	443
2) Cantons.....	444
i. Berne.....	444
ii. Fribourg	446
iii. Vaud	447
iv. Genève.....	448
d) Droit belge.....	449
1) Droit de la Région wallonne	449
2) Droit de la Région de Bruxelles-Capitale	454
3) Droit de la Région flamande.....	457
e) Droit québécois	460
f) Droit des pays baltes	462
1) Estonie	462
2) Lettonie.....	468
3) Lituanie	470
6. Disparition de la protection	473
a) Déclassement	473
1) Droit français	473
2) Droit allemand	474
3) Droit suisse.....	476
4) Droit belge	476
i. Droit de la Région wallonne.....	476
ii. Droit de la Région de Bruxelles-Capitale.....	476
iii. Droit de la Région flamande	478
5) Droits des pays baltes	479
i. Estonie	479
ii. Lettonie	479
iii. Lituanie.....	479
6) Droit québécois.....	479
E. Patrimoine culturel mobilier.....	481
1. Circulation à l'intérieur de l'Union européenne	481
a) La liberté de circulation des marchandises.....	481
b) La notion de marchandise.....	481

c)	L'exception à la liberté de circulation des marchandises	482
d)	La notion de trésors nationaux.....	484
e)	Le problème de la préservation du patrimoine culturel mobilier dû à l'Acte unique	487
f)	La définition de bien culturel	487
g)	Le Règlement du Conseil (CE) 116/2009 (« exportation ») du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels.....	490
h)	La Directive 93/7/CEE (« restitution ») modifiée du Conseil du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre.....	492
2.	Droit de certains États membres de l'Union européenne	494
a)	Droit français	495
b)	Droit allemand (Nationales Kulturgut)	497
c)	Droit anglais.....	501
1)	Identification et critères	502
2)	Licences ouvertes	503
3)	Système de contrôle	503
4)	Refus et conséquences.....	504
5)	Trafic illicite	505
d)	Droit belge.....	505
1)	Droit de la Communauté française de Belgique.....	505
2)	Droit de la Communauté flamande.....	506
e)	Droit des pays baltes	507
1)	Estonie	507
2)	Lettonie.....	509
3)	Lituanie	510
3.	Hors Union européenne	512
a)	Droit suisse	512
4.	Trafic illicite des biens culturels	514
a)	Droit international	514
1)	Circulation des biens culturels en cas de conflit armé.....	514
2)	Trafic illicite	515
3)	Coopération policière	517
4)	Codes de déontologie.....	517
i.	Musées	517
ii.	Antiquaires et commerçants d'art	518
b)	Droit communautaire.....	519
F.	Patrimoine culturel immatériel	521
1.	Droit international	521
2.	Droit allemand.....	522
3.	Droit français.....	523
4.	Droit suisse	523
G.	Paysages, paysages culturels et paysages urbains historiques	525
1.	Paysages	525
a)	En droit français	525
b)	En droit allemand (<i>Landschaft, Landschaftsbild</i>)	525
1)	En premier lieu, dans les lois relatives à la protection de la nature.....	525
2)	En second lieu, la protection des paysages culturels historiques (Historische Kulturlandschaft) est aussi prévue dans les DSchG.	526
c)	En droit suisse	527
d)	En droit international	529
2.	Paysages culturels.....	529
3.	Paysages urbains historiques	531
H.	Patrimoine culturel subaquatique.....	535
I.	patrimoine audiovisuel.....	535
5.	Questions spéciales	537
A.	La propriété des découvertes	537

1.	Les directives internationales : UNESCO et Unidroit.....	537
2.	Rapports sur l'archéologie et pratique étrangère.....	538
B.	Les instances d'avis ou organismes consultatifs.....	541
1.	Région Wallonne.....	541
a)	Instance d'avis.....	542
b)	Patrimoine exceptionnel de Wallonie et Patrimoine mondial de l'UNESCO.....	543
c)	Recommandations en matière de politique du Patrimoine.....	543
d)	Activités de valorisation.....	543
2.	Région de Bruxelles-Capitale.....	543
a)	Missions.....	543
b)	Composition.....	545
c)	Contrôle des pouvoirs publics.....	546
d)	Éléments d'information quant à l'organisation.....	546
3.	France.....	546
4.	Pays Baltes (Estonie, Lettonie, Lituanie).....	549
5.	Allemagne.....	550
a)	Sarre.....	550
b)	Rhénanie-Palatinat.....	551
C.	La gestion des reconnaissances et des labels.....	553
1.	La reconnaissance « patrimoine mondial » de l'UNESCO.....	553
a)	Région wallonne (Belgique).....	553
b)	France.....	553
c)	Allemagne.....	554
d)	Suisse.....	555
2.	Le label « patrimoine européen » de l'Union européenne.....	555
D.	La sensibilisation des publics.....	557
1.	L'action au niveau international.....	557
a)	L'action de l'ICCROM.....	557
b)	L'action du Conseil de l'Europe.....	558
2.	Une définition rare en droit comparé.....	559
3.	La diffusion des connaissances.....	560
E.	L'affichage publicitaire sur les monuments ou dans les sites protégés.....	561
1.	Introduction.....	561
2.	Situation au Grand-Duché de Luxembourg.....	562
3.	La publicité extérieure dans les États limitrophes.....	562
a)	En France.....	562
1)	Introduction.....	562
2)	Historique et bilan succinct.....	563
3)	Une législation récemment modifiée.....	565
4)	Présentation succincte du droit positif.....	565
b)	En Allemagne.....	571
1)	Absence de législation fédérale.....	571
2)	Les Länder frontaliers.....	571
i.	Saarland.....	571
ii.	Rheinland-Pfalz.....	572
c)	La publicité extérieure en Belgique.....	573
1)	Introduction et régime.....	573
2)	En Wallonie (Région wallonne).....	573
3)	En Région de Bruxelles-Capitale.....	577
4.	États hors Union européenne.....	579
a)	Confédération helvétique (Suisse).....	579
1)	Introduction.....	579
2)	Le canton de Berne.....	580
3)	Le canton de Fribourg.....	581
4)	Le canton de Genève.....	582
5)	Le canton de Vaud.....	583
6)	Le Canton de Zürich.....	584

b) Québec.....	585
5. Autres États membres de l'Union européenne.....	587
a) Lituanie.....	587
b) La publicité extérieure en Italie.....	587
c) La publicité extérieure au Royaume-Uni.....	588
d) La publicité extérieure au Danemark.....	588
e) La publicité extérieure en Suède.....	589
f) La publicité extérieure en Espagne.....	589
F. La valorisation du patrimoine religieux.....	591

III. Troisième partie : Recommandations générales et lignes directrices

.....	595
Introduction.....	595
1. Fondation d'une politique générale en matière de patrimoine culturel .	596
A. Assises du patrimoine culturel.....	596
1. Organisation.....	596
2. Thèmes.....	596
B. Plan national concernant la protection du patrimoine culturel.....	597
C. Supervision.....	597
2. Organisation ministérielle et administrative.....	598
A. Organisation au sein du ministère de la Culture (administration).....	598
B. Mise sur pied d'un service de valorisation et d'éducation.....	599
C. Mise en place d'une instance d'avis et de proposition.....	599
3. Plan et structure du texte à venir.....	602
4. Dispositions générales.....	602
5. Patrimoine archéologique.....	604
A. Définitions.....	604
B. Centre national de recherches archéologiques.....	604
C. Inventaire.....	605
D. mesures de protection.....	605
E. Autorisations de recherches archéologiques.....	605
F. Questions relatives à la propriété.....	605
G. Organisation des recherches archéologiques et des différents types de fouilles.....	606
H. Déclaration obligatoire de toute découverte.....	606
I. Régime de propriété des biens archéologiques mobiliers.....	606
J. Financement.....	607
1. Archéologie de sauvetage.....	607
2. Subventions.....	607
K. Implications pénales.....	607
6. Patrimoine architectural et espaces protégés.....	608
A. Définitions.....	608
B. Compétences et missions du service du patrimoine architectural et des espaces protégés.....	609
1. Inventaire et étude du patrimoine architectural.....	609
2. Protection du patrimoine architectural.....	609
3. Assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), conservation, contrôle scientifique et technique (CST), mise en valeur.....	609
4. Relations internationales.....	610
C. Conservation intégrée.....	610
D. Identification des biens.....	610
1. Établissement d'un instrument de connaissance.....	610
2. Obligation de prise en compte de l'instrument de connaissance.....	611
E. Protection d'intérêt national.....	611

1.	Protection d'urgence.....	611
2.	Protection définitive.....	612
3.	Effets.....	613
4.	Procédures de contrôle et d'autorisation préalable.....	613
5.	Aide à maîtrise d'ouvrage (AMO) obligatoire pour les bâtiments publics protégés.....	614
6.	Substitution au propriétaire défaillant.....	614
7.	Restrictions à la propriété.....	614
8.	Retrait de la protection.....	614
9.	Périmètre de protection.....	615
10.	Expropriation.....	615
11.	Registre des biens immeubles protégés.....	615
12.	Implications financières.....	615
F.	Protection d'intérêt local.....	617
1.	Délimitation.....	617
2.	Effets.....	617
G.	Zones d'intérêt culturel (ZIC).....	618
H.	Enseignes, préenseignes, affichage publicitaire (procédés de réclame).....	619
1.	Synthèse.....	619
2.	Propositions.....	620
3.	Dispositifs publicitaires et patrimoine culturel.....	621
I.	Implications pénales.....	621
J.	SIG, Registre général et plan directeur sectoriel.....	621
7.	Valorisation.....	623
1.	Signe distinctif.....	623
2.	Prix du patrimoine architectural.....	623
8.	Patrimoine mobilier (objets mobiliers).....	624
A.	Objets mobiliers visés et protection.....	624
B.	Effets.....	624
C.	Imprescriptibilité et inaliénabilité.....	624
D.	Travaux sur l'objet mobilier protégé.....	625
E.	Perte de la protection.....	625
9.	Circulation des biens culturels.....	626
A.	Biens culturels mobiliers.....	626
B.	Trésors nationaux.....	626
C.	Autorisation nationale préalable.....	627
D.	Dispense d'autorisation nationale.....	628
E.	Refus du certificat.....	628
F.	Sorties illicites.....	629
G.	Autorisation européenne.....	629
H.	Restitutions.....	630
I.	Intégration directe des conventions ratifiées.....	630
J.	Trafic illicite.....	630
K.	Un cadre normatif pour les activités du port-franc.....	631
L.	Registre.....	631
10.	Patrimoine culturel immatériel.....	633
A.	Définition.....	633
B.	Désignation ministérielle.....	633
C.	Registre.....	633
D.	Divers.....	634
11.	Gestion des reconnaissances internationales et parcours du patrimoine culturel.....	635
A.	Reconnaissances issues d'organisations internationales ou supranationales.....	635
B.	Parcours du patrimoine culturel.....	636

Conclusions.....	637
Remerciements	639
Table des matières	641

MINISTÈRE DE LA CULTURE du Grand-Duché de Luxembourg
François DESSEILLES
2012-2013

✥

Étude réalisée par François Desseilles dans le cadre d'une mission lui confiée par le Ministère de la Culture du Grand-Duché de Luxembourg sous la forme d'un contrat d'expert (travailleur intellectuel indépendant), l'expert étant libre, selon son contrat, dans l'organisation et l'accomplissement des tâches effectuées pour la mission.

✥



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Culture

MINISTÈRE DE LA CULTURE DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
4, boulevard F.-D. Roosevelt, L-2450 Luxembourg-Ville, Grand-Duché de Luxembourg

FRANÇOIS DESSEILLES
francois@desseilles.eu

✥

La présente matière est arrêtée au 30 septembre 2013.

✥

Crédits photos (quatrième de couverture) sous licence *Creative Commons* :
CAYAMBE, Le pont Adolphe enjambant la vallée de la Pétrusse, Luxembourg-ville ;
BDX, Le Pont Grande-Duchesse Charlotte (ou "Pont Rouge") vue d'en bas, Kirchberg, Luxembourg-ville.

✥ ✥