

N° 195

RAPPORT

SUR LA PROPOSITION DE LOI, N° 195, SUR LA CONSERVATION
ET LA PROTECTION DU PATRIMOINE CULTUREL ET NATIONAL

(Rapporteur au nom de la Commission de la Culture et du Patrimoine :

Monsieur Guillaume ROSE)

La proposition de loi, n° 195, sur la conservation et la protection du patrimoine culturel et national a été déposée au Conseil National le 1^{er} février 2010 et renvoyée pour étude devant la Commission de la Culture et du Patrimoine à l'occasion de la séance publique du 7 avril 2010.

Elle fait elle-même suite, ainsi que l'a rappelée la lecture de l'exposé des motifs, à l'ancienne proposition de loi, n° 192, sur la conservation et la protection du patrimoine national déposée au Conseil National le 4 juin 2008, et qui avait été renvoyée devant la Commission de la Culture et du Patrimoine le 19 juin 2008 ; proposition qui a été retirée, ou plutôt remplacée, le 1^{er} février 2010.

Pour autant, une identité de logique préside à la genèse de ces deux propositions de loi. Celle-ci n'est d'ailleurs guère difficile à retracer tant la presse locale s'en était fait l'écho, et pour cause, le sujet s'y prêtait particulièrement bien. De printemps à automne 2002, le projet visant à édifier 28 tours au lieu et place du « carré d'or » de la Principauté faisait grand bruit. D'autres projets avaient d'ailleurs été annoncés sans qu'une véritable ligne de conduite claire et précise n'en ressorte.

Et que dire du projet de démolition visant le « Sporting d'Hiver » ! Ce projet n'avait pas manqué de susciter un vif émoi au sein de la population de Monaco et de multiples intervenants s'étaient élevés pour faire part de leur opposition.

Pour synthétiser, nous pourrions dire que trois grandes forces s'étaient manifestées. Le Conseil Communal faisait entendre sa voix. Le principal grief tenait tant à la destruction du bâtiment lui-même qu'au projet de reconstruction dont la finalisation aurait conduit à un empiètement sur les jardins du Casino. Une forme de consensus fut cependant trouvée, le Gouvernement ayant assuré au Conseil Communal que serait insérée, de manière spécifique, une disposition imposant le maintien à l'identique de la surface des jardins. Cette solution ne fit toutefois pas l'unanimité et, de manière plus conséquente, elle ne parvint pas à calmer les inquiétudes de la population de Monaco.

Légitimement, le Conseil National prit alors bien évidemment part au débat, et ce, quelle que soit la mouvance politique, le patrimoine national étant, sur ce point, un sujet fédérateur. Notons qu'il ne s'agissait là que d'une démonstration supplémentaire du combat mené par notre Institution, la démolition du patrimoine national étant devenue monnaie courante depuis près de cinquante ans.

Souhaitant tirer les conséquences de ces divers précédents, le Conseil National sollicita du Gouvernement un moratoire en vue de suspendre les travaux proposés et, dans l'urgence, parvint au dépôt de la proposition de loi, n° 192. Votre Rapporteur se rappelle d'ailleurs avoir pris personnellement la parole, ironisant sur le peu d'impact que semblait avoir la demande de moratoire auprès du Gouvernement.

Le Conseil National sait que le combat pour la protection de notre patrimoine national n'était pas une vaine lutte. Pour preuve, l'intervention massive des habitants de la Principauté. Il y eut la pétition formulée par l'artiste Claude ROSTICHER qui, en septembre 2008, recueillait près de sept cents signatures. La presse s'est également fait le relais de la parole des citoyens monégasques, certains ayant, à ce titre, employé des formulations particulièrement fortes, faisant valoir que Monaco devait conserver son âme, une trace de son passé, afin de ne pas être une ville désincarnée et en rupture avec son histoire. N'oublions pas, selon les mots de Ferdinand FOCH, que « si un homme sans mémoire est un homme sans vie, un peuple sans mémoire est un peuple sans avenir ». Aussi convenait-il de donner à l'Etat un cadre textuel

délimitant les prérogatives dont il dispose au titre de la protection du patrimoine national et culturel.

Certes, pourrait-on dire, l'Etat dispose de moyens dont la finalité est de permettre la protection du patrimoine national. Il serait donc erroné de penser qu'aucune protection n'existe à ce jour en droit monégasque, l'Etat intervenant, notamment, par le biais d'ordonnances souveraines ou d'arrêtés ministériels. Cela étant, une réglementation autonome a pour avantage de conférer, à une prérogative régaliennne par essence, une assise législative et, en conséquence, de renforcer la prévisibilité du droit à l'égard de chacun. L'Etat est ainsi doté de compétences particulières dont chacun pourra suivre la mise en œuvre : l'action de l'Etat gagne en transparence.

La présente proposition de loi s'inscrit donc doublement dans une logique d'intérêt général. D'une part, l'inscription dans la loi est un gage de sécurité juridique et relève, à ce titre, de la promotion de l'Etat de droit. D'autre part, elle crée un devoir de mémoire, rappelant que l'avoir ne peut exister sans l'être et, qu'à trop avoir, le risque est de perdre son être. Le patrimoine national s'est créé au fil des années, s'est parfois transformé, et doit être aujourd'hui préservé et réhabilité pour que tous ceux qui sont fiers de leur riche passé puissent le découvrir.

Après ces quelques remarques d'ordre général, votre Rapporteur va désormais procéder à un rappel plus technique des remarques formulées par la Commission de la Culture et du Patrimoine lors de l'examen de la présente proposition de loi.

* *

*

Cette partie plus technique peut elle-même être subdivisée selon son objet. En effet, les modifications apportées au texte seront justifiées, soit par des conditions purement formelles, soit, au contraire, par des considérations plus substantielles.

Sur le plan des modifications formelles, votre Rapporteur va s'efforcer de les énoncer sans pour autant que cela ne nécessite l'intégration des articles dans le corps du rapport. Cela étant, rien ne sera passé sous silence, votre Rapporteur ayant fait le choix d'un énoncé

classant les modifications formelles selon une logique catégorielle s'exprimant en deux temps.

En premier lieu, un certain nombre d'articles ont été modifiés afin de tenir compte de quelques maladresses rédactionnelles qui, bien qu'involontaires, n'ont nullement leur place dans une proposition de loi. Certaines touchent la rédaction même ou retouchent des renvois incorrects, alors que d'autres visent à compléter le texte des articles afin d'en accroître la lisibilité. Sont ainsi concernées les dispositions des articles 3, 4, 8, 12, 17, 24, 28, 28-1, 30, 30-1, 43, 48, 49, 52 à 55 et 66 à 68 de la présente proposition de loi.

En second lieu, la Commission a fait le choix de supprimer la notion d'*inventaire supplémentaire* pour ne plus faire référence qu'à celle d'*inventaire*. Cette suppression est justifiée par la dualité d'interprétation à laquelle ce qualificatif de *supplémentaire* était susceptible de renvoyer.

A l'origine, il avait pour signification d'insister sur le caractère complétif de la procédure d'inscription des immeubles ou parties d'immeubles : il existait, de manière autonome et alternative, une procédure plus souple qui venait s'adjoindre à celle plus contraignante que constitue le classement.

Toutefois, ainsi que l'ont remarqué les membres de la Commission, l'expression *inventaire supplémentaire* pouvait aussi laisser entendre qu'une autre procédure spécifique d'inventaire existait. La dualité s'appliquant alors, non pas à l'ensemble des procédures, mais seulement à celle d'inventaire. Or, la proposition de loi ne contient qu'une seule procédure d'inventaire, non deux, ainsi que cette seconde interprétation pouvait le suggérer. Afin d'améliorer la lisibilité d'un texte dont la technicité n'est plus à démontrer, la Commission a opté pour la suppression de cette mention, sans que cela n'affecte la substance même du dispositif. Cette dernière demeurant inchangée.

Sont ainsi concernées par cette suppression les dispositions des articles 1^{er}, 15, 17, 19, 21, 68, 70 et 71 ainsi que l'intitulé du Chapitre 5 du Titre 1^{er} de la présente proposition de loi.

* *

*

Sur le plan substantiel, plusieurs modifications ont été également apportées par la Commission. Ces dernières sont, contrairement à celles de pure forme, expressément intégrées dans le présent rapport.

Lors de l'examen de l'article 10 de la présente proposition de loi – article traitant du pouvoir général d'intervention de l'Etat au titre des travaux nécessaires à la conservation des biens immeubles ayant fait l'objet d'une procédure de classement – la Commission a observé que cet article envisageait exclusivement l'immeuble en tant que bien, et non en tant que bien culturel. L'amendement proposé par la Commission vise, en conséquence, à compléter le présent dispositif conformément à l'esprit de la proposition de loi.

Deux modifications sont ainsi apportées.

Dans un premier temps, cela concerne la nature des travaux que l'Etat pourra réaliser d'office. Se trouvent ainsi ajoutés les travaux de récupération et de restauration dont la nature est indéniablement plus appropriée pour ce qui est de la sauvegarde de biens culturels : l'objectif étant de permettre à de tels biens de retrouver un statut aussi proche que possible de celui qu'il détenait antérieurement. Il s'agit d'effacer les ravages du temps en offrant, sur un plan technique, une sorte de réparation en nature ; cette dernière expression ayant, en l'espèce, un sens à la fois juridique et matériel.

Dans un second temps, l'acception culturelle est également précisée au regard de la finalité des travaux. Si la version originelle de l'article 10 contenait déjà les mesures permettant d'assurer la sauvegarde matérielle, est désormais insérée, dans la lignée de la première modification portant sur les travaux eux-mêmes, la prise en compte de l'intérêt public sur le plan culturel. Rappelons que ce dernier est précisément le critère fondamental justifiant le déclenchement d'une procédure de classement. Du fait de cette modification, l'Etat pourra désormais intervenir en vue de redorer le blason d'un intérêt public culturel que le temps ou l'homme avaient pu ternir.

L'article 10 se trouve donc amendé comme suit :

« Article 10

(Texte amendé)

*Le Ministre d'Etat peut toujours faire exécuter par les soins de ses services et aux frais de l'Etat, le cas échéant, avec le concours des propriétaires, les travaux de **récupération, de restauration, de réparation** ou d'entretien qui sont jugés indispensables à la conservation de **l'intégrité matérielle des immeubles ou parties d'immeubles classés n'appartenant pas à l'Etat, ou à la sauvegarde de l'intérêt public culturel ayant justifié leur classement.** ~~des immeubles ou parties d'immeubles classés n'appartenant pas à l'Etat.~~ »*

* * *

*

L'article 26 traite, quant à lui, de l'application dans le temps des effets du classement d'un bien meuble ainsi que des mesures de publicité qui l'assortissent. L'amendement proposé résulte de la confrontation de deux logiques : une découlant d'un système d'exception, l'autre de la stricte application du droit commun.

Au titre de l'exception, notons que le classement d'un bien meuble est constitutif, sur le plan juridique, d'une servitude. Or, la servitude ne touche généralement, voire exclusivement, que des biens immeubles, d'où l'étrangeté du système ainsi proposé qui constitue une dérogation notable au droit des biens traditionnel. Cela étant, d'autres systèmes juridiques, à l'instar de celui du Luxembourg ou de la France, ont pris le parti de qualifier la mesure de classement de servitude légale. Néanmoins, le raisonnement se trouvait quelque peu modifié et il semblait possible, toujours par exception, de prévoir, outre une publication au Journal de Monaco, une transcription au bureau de la conservation des hypothèques.

Toutefois, cela modifiait l'esprit des mesures de transcription au bureau de la conservation des hypothèques tel qu'il résulte des dispositions de l'ordonnance du 28 février 1962 sur la transcription en matière hypothécaire. En effet, ces dispositions ne

visent, en toute logique, que des droits réels immobiliers ou considérés comme tels par la loi. Certes la version initiale du présent article pouvait s'appuyer sur les dispositions de l'article 2 1° de l'ordonnance susvisée, ce dernier prévoyant la transcription de *tout acte constitutif de servitude*. La lettre permettait donc ce que l'esprit commandait de réfuter. Dès lors, les membres de la Commission ont fait le choix de faire primer l'esprit sur la lettre, préservant ainsi le fonctionnement traditionnel de la conservation des hypothèques.

En conséquence, l'article 26 est modifié comme suit :

« Article 26

(Texte amendé)

A compter du jour où le Ministre d'Etat notifie au propriétaire la proposition de classement, tous les effets du classement visés aux articles 27 à 36 s'appliquent de plein droit à l'objet mobilier classé. Ils cessent de s'appliquer si l'arrêté ministériel de classement n'intervient pas dans les douze mois de cette notification.

L'arrêté ministériel de classement est notifié au propriétaire, ~~transcrit au bureau de la conservation des hypothèques~~ et publié au Journal de Monaco. ~~La formalité de la transcription ne donne lieu au paiement d'aucun droit ou taxe.~~ »

* *

*

La Commission a également considéré comme nécessaire l'introduction d'un troisième alinéa aux dispositions de l'article 32 de la présente proposition de loi ; ce dernier traitant de l'un des effets du classement des objets mobiliers, à savoir les mesures de contrôle *a priori* et *a posteriori* relatives aux travaux touchant aux biens meubles classés.

En effet, la Commission a noté l'absence de mesures similaires, en matière mobilière, à l'article 10 de la présente proposition de loi. Ce faisant, elle en a donc proposé l'insertion. Les remarques relatives à l'article 10 trouvent donc application en l'espèce.

A cet effet, l'article 32 se trouve amendé comme suit :

« Article 32

(Texte amendé)

Les objets classés ne peuvent être modifiés, réparés ou restaurés sans l'autorisation préalable du Ministre d'Etat, après avis du Comité de protection du patrimoine national.

Les travaux autorisés en application du premier alinéa s'exécutent sous le contrôle de la Direction des Affaires Culturelles.

Le Ministre d'Etat peut toujours faire exécuter par les soins de ses services et aux frais de l'Etat, le cas échéant, avec le concours des propriétaires, les travaux de récupération, de restauration, de réparation ou d'entretien qui sont jugés indispensables à la conservation de l'intégrité matérielle des biens meubles classés n'appartenant pas à l'Etat, ou à la sauvegarde de l'intérêt public culturel ayant justifié leur classement. »

* * *

*

Pour ce qui est de l'article 33, la référence, dans la version initiale dudit article, aux agents chargés par l'Etat de procéder au récolement des biens meubles classés est apparu aux membres de la Commission comme trop réductrice. Seul semblait visé le personnel administratif. La Commission a donc souhaité, non seulement offrir un éventail plus large à l'Etat, mais également recentrer le récolement sur un aspect plus qualitatif en permettant de recourir à l'assistance de spécialistes en la matière.

L'article 33 se trouve donc amendé comme suit :

« Article 33

(Texte amendé)

Au moins tous les cinq ans, le Ministre d'Etat fait procéder au récolement des objets classés.

*Les propriétaires ou détenteurs de ces objets sont tenus, lorsqu'ils en sont requis, de les présenter aux ~~agents~~ **personnes compétentes**, chargées à cet effet par le Ministre d'Etat. »*

* * *

*

L'article 51 de la présente proposition de loi pose le principe de l'autorisation administrative préalablement à la réalisation d'une mesure d'archéologie programmée. Bien évidemment, cette autorisation obéit, sur le fond, à certains critères, notamment au regard de la finalité des opérations projetées.

Ainsi, la version actuelle de l'article 51 énonce que seules les opérations d'archéologie programmée aux fins de recherche scientifique peuvent être autorisées. Cette énonciation, faite sous une forme affirmative, transpose maladroitement la volonté qui avait présidé à son insertion. L'esprit de ce dispositif était d'empêcher que l'archéologie ne devienne une activité de pillage des sols à des fins lucratives. En ce sens, seules les recherches scientifiques pouvaient être autorisées.

Néanmoins, il est apparu aux membres de la Commission que cette rédaction était trop limitative. Il est tout à fait concevable que la recherche soit faite à des fins culturelles ou historiques sans pour autant que cela ne soit scientifique *stricto sensu*. Ne préférant pas jouer sur le caractère polysémique du terme *scientifique*, la Commission a souhaité revenir à une vision plus orthodoxe et proposer une rédaction en la forme négative.

En conséquence, l'article 51 est amendé comme suit :

« Article 51

(Texte amendé)

Toute personne ayant l'intention de procéder, sur son terrain ou sur le terrain d'autrui, à des opérations de fouille ou de sondage doit, préalablement, obtenir l'autorisation du Ministre d'Etat.

La demande comprend nécessairement l'endroit précis ainsi que la durée estimée des opérations envisagées. Lorsque les opérations doivent être effectuées sur le terrain d'autrui, le demandeur doit joindre, à peine d'irrecevabilité, le consentement écrit du propriétaire.

Seules les opérations de fouille ou de sondage ~~aux fins de recherche scientifique à des fins autres que lucratives~~ peuvent recevoir autorisation. »

* *

*

L'article 56 de la présente proposition de loi traite de la répartition de la propriété du mobilier archéologique découvert lors de l'exécution de fouilles d'archéologie programmée. Cet article confère à l'Etat un droit de revendication dont la finalité sera orientée vers la reconstitution la plus complète possible du patrimoine archéologique de l'Etat. Cette action lui permettant d'acquérir la propriété du bien revendiqué et s'écarte de la conception généralement admise de l'action en revendication qui présuppose, pour être recevable, que soit démontrée la qualité de propriétaire.

Afin que l'Etat jouisse d'une plus grande liberté d'action au vu de l'impact financier que de telles actions sont susceptibles d'entraîner, l'article 56 prévoit une faculté de rétractation pour l'Etat. Etant donné l'importance que revêt cette faculté au regard des impératifs budgétaires, la Commission a suggéré d'explicitier les modalités qui assortissent cette faculté de rétractation.

Aussi l'article 56 est-il modifié comme suit :

« Article 56

(Texte amendé)

La propriété du mobilier archéologique est répartie à parts égales entre le propriétaire du fonds et l'inventeur.

L'Etat peut toutefois revendiquer ces découvertes moyennant une indemnité fixée à l'amiable ou à dire d'expert. Le cas échéant, les frais d'expertises sont déduits de cette

indemnité. A défaut d'accord amiable, l'indemnisation sera déterminée par le Tribunal de Première Instance, saisi à la requête de la partie la plus diligente.

Sauf stipulations contraires, la répartition de l'indemnité entre le propriétaire et l'inventeur se fait à parts égales. A défaut d'accord amiable, la répartition sera déterminée par le Tribunal de Première Instance, saisi à la requête de la partie la plus diligente.

*L'Etat peut renoncer à l'~~achat~~ **acquisition découlant de l'exercice de l'action en revendication** dans un délai de deux mois à compter de la fixation définitive de la valeur du bien **conformément aux dispositions du deuxième alinéa du présent article**. Dans ce cas, il reste tenu des frais d'expertise.*

Le propriétaire ou l'inventeur peut solliciter de l'Etat qu'il exerce une action en revendication des découvertes. En toute hypothèse, l'Etat n'est jamais tenu d'accéder favorablement à leur demande. En cas d'exercice de l'action en revendication par l'Etat, la répartition de l'indemnisation se fait selon les modalités prévues au présent article.

L'Etat peut également proposer le mobilier archéologique à la procédure de classement conformément aux dispositions de la présente loi. »

* *

*

L'article 62 détermine la composition du Comité de protection du patrimoine national. Cet organe, dont la fonction est présentée au travers de ses multiples apparitions en tant qu'organe consultatif près le Ministre d'Etat, se voit doté de seize membres au titre de son fonctionnement.

A cet égard, il a été choisi de faire appel, principalement, à des personnes présentant un lien fonctionnel ou institutionnel avec la Principauté. Il manquait, en conséquence, une opinion tierce, plus objective, et présentant un degré de pertinence sans égal.

Les membres de la Commission ont donc décidé de faire référence à des personnes internationalement reconnues pour leurs compétences et connaissances en matière de

protection et de conservation du patrimoine ; leur désignation intervenant bien évidemment par ordonnance souveraine.

L'article 62 se trouve donc amendé comme suit :

« Article 62

(Texte amendé)

Il est créé un Comité de protection du patrimoine national, obligatoirement consulté pour avis conformément aux dispositions de la présente loi.

Le Comité de protection du patrimoine national est composé ainsi qu'il suit :

- *le Directeur des Affaires Culturelles ou son représentant ;*
- *le Directeur de la Prospective, de l'Urbanisme et de la Mobilité ou son représentant*
- *le Président du Conseil de l'Ordre des Architectes ou son représentant ;*
- *le Président du Comité des Traditions Monégasques ou son représentant ;*
- *le Conservateur du Nouveau Musée National de Monaco ou son représentant ;*
- *le Directeur du Musée National d'Anthropologie Préhistorique ou son représentant ;*
- *trois représentants du Conseil National choisis en son sein ;*
- *trois représentants du Conseil Communal choisis en son sein ;*
- *trois personnalités **internationalement reconnues** désignées **par ordonnance souveraine**, à en raison de leurs compétences et connaissances en matière de **protection et de conservation du patrimoine**, ~~par ordonnance souveraine, dont une personnalité internationalement reconnue pour ses connaissances en matière de protection et de conservation du patrimoine~~*
- *un spécialiste de la Préhistoire, de la Préhistoire récente et de la Protohistoire.*

Il est présidé par le Directeur des Affaires Culturelles ou, le cas échéant, son représentant.

Les modalités de fonctionnement du Comité sont déterminées par ordonnance souveraine. »

* *

*

Tels sont les différents amendements apportés par la Commission, suite à l'examen de cette proposition de loi.

Votre Rapporteur souhaiterait, en guise de remarques conclusives, attirer l'attention du Gouvernement sur quelques points.

Ce n'est un secret pour personne, cette proposition de loi est un texte volumineux. La proposition de loi initiale contenait déjà quarante articles, celle-ci en compte soixante-douze. Non pas qu'il faille s'enorgueillir de cet aspect quantitatif, ce n'est pas ce que souhaite exprimer votre Rapporteur.

Le point central est que cette augmentation du nombre d'articles est une conséquence directe de la diversification des thèmes qui touchent à la protection et à la conservation du patrimoine national. En d'autres termes, la proposition de loi aurait très bien pu contenir encore davantage de dispositions, ne serait-ce que si la protection des archives avait été insérée à son tour.

Votre Rapporteur attire donc l'attention sur le vaste chantier législatif que constitue un tel domaine. Peut-être qu'à terme le Gouvernement envisagera la confection d'un véritable Code du patrimoine, à l'instar de l'actuel Code de l'environnement. Votre Rapporteur espère, en conséquence, que la présente proposition de loi sera transformée en projet de loi, de manière à ce qu'elle ne constitue qu'un prélude à une réflexion plus fertile et globale sur un sujet qui concerne tant les générations présentes que futures.

* *

*

Sous le bénéfice de ces différents commentaires et observations, votre Rapporteur vous invite à voter sans réserve pour cette proposition de loi telle qu'amendée par la Commission de la Culture et du Patrimoine.

