

N° 5377²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa seizième session, à Paris, le 14 novembre 1970

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA CULTURE

(14.10.2014)

La Commission se compose de: Mme Lydie POLFER, Président; Mme Taina BOFFERDING, Rapportrice; MM. Claude ADAM, Marc ANGEL, Mme Anne BRASSEUR, MM. Lex DELLES, Franz FAYOT, Marc LIES, Mme Octavie MODERT, MM. Marcel OBERWEIS, Serge URBANY, Serge WILMES et Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 7 septembre 2004 par le Ministre des Affaires Etrangères et de l'Immigration, Monsieur Jean Asselborn, et renvoyé en Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le Conseil d'Etat a avisé le projet de loi en date du 22 mars 2005.

Lors de sa réunion du 26 avril 2004, la Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture a désigné Monsieur Fred Sunnen comme rapporteur du projet de loi.

La Commission de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Culture a examiné le projet de loi, ainsi que l'avis du Conseil d'Etat au cours de la réunion du 12 mai 2005.

Le 30 juillet 2009, le projet de loi a été renvoyé en Commission de la Culture.

Lors de sa réunion du 19 octobre 2009, la Commission de la Culture a désigné Mme Martine Mergen comme nouvelle rapportrice du projet de loi.

Dans le cadre de la séance constitutive de la Chambre des Députés issue des élections législatives du 20 octobre 2013, la Commission de la Culture (ci-après la „Commission“) fut instituée dans sa nouvelle composition lors de la séance publique du 5 décembre 2013.

Lors de sa réunion du 23 septembre 2014, la Commission a examiné une nouvelle fois le projet de loi et a désigné Mme Taina Bofferding comme nouvelle rapportrice.

La Commission a continué l'examen du projet de loi, examiné l'avis du Conseil d'Etat et adopté le présent rapport au cours de sa réunion du 14 octobre 2014.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

Introduction

Le trafic international des biens culturels est un problème de plus en plus universel. Sur le plan économique, le trafic des biens culturels se classe parmi les plus importants au monde, avec les trafics illicites d'armes et de drogues, selon l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol).

En Europe, les pays riches en patrimoine culturel, comme la France ou l'Italie, ont connu un triplement des vols en vingt ans. La situation s'aggrave depuis quelques années, dans les pays d'Europe centrale et orientale, car l'ouverture des frontières et les difficultés économiques favorisent l'évasion frauduleuse.

Beaucoup de pays payent un lourd tribut à ce qui est devenu une des grandes catégories de la criminalité internationale. Au Cambodge, par exemple, des statues de Bouddha sont régulièrement décapitées. En 2012 au Mali, lors de l'insurrection au nord du pays, les salafistes ont détruit à Tombouctou des mausolées datant pour certains du XVe siècle. Les conflits armés et les révoltes comme par exemple en Egypte en 2013, ou en Afghanistan et en Irak, amplifient le phénomène des pillages des sites archéologiques et des musées nationaux.

La Convention de l'UNESCO de 1970

Le projet de loi sous rubrique a pour objet de ratifier la Convention concernant les mesures à prendre afin d'interdire et d'empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, adoptée par la conférence générale de l'UNESCO à sa seizième session, à Paris, le 14 novembre 1970. Il s'agit du principal instrument juridique international afin de combattre et de sanctionner le commerce illégal de biens culturels sur le plan mondial.

Cette Convention entend inciter les Etats parties à la Convention à mieux protéger les biens culturels sur leur territoire des risques de vol, de fouilles clandestines et d'exportation illicite. Elle vise aussi une plus grande prise de conscience de la responsabilité morale dans la protection du patrimoine artistique, culturel et historique. Les musées, bibliothèques et archives doivent tout mettre en œuvre pour que l'acquisition de leurs collections se fasse de manière correcte sur les plans déontologique et éthique.

A l'heure actuelle, 127 Etats sont parties à la Convention, parmi lesquels 22 Etats membres de l'Union européenne. L'approbation par le Luxembourg de la Convention revêt un caractère d'urgence, dans la mesure où le Luxembourg figure désormais parmi les rares Etats, avec l'Autriche et l'Estonie, à ne pas l'avoir ratifiée.

La Convention n'est pas directement d'application dans les Etats parties à la Convention, mais fixe les normes juridiques et administratives minimales que les Etats parties doivent appliquer pour juguler le commerce illicite des biens culturels. En pratique, la majorité des Etats signataires a procédé par voie de ratification et non pas par le biais de lois spécifiques visant à intégrer les dispositions de la Convention.

La Convention comporte principalement deux volets:

- un volet préventif visant à lutter contre le vol, les fouilles clandestines et contre l'importation et l'exportation illégales des biens culturels,
- et un volet concernant la restitution des biens culturels volés et le retour des biens exportés illégalement.

Parmi les mesures de prévention figurent, entre autres:

- l'obligation pour les Etats parties d'instituer un ou plusieurs services qui se consacrent aux tâches multiples de la protection des biens culturels;
- l'obligation de confirmer toute exportation en bonne et due forme d'un bien culturel par un certificat d'exportation;
- l'interdiction pour les musées et institutions similaires d'acquérir un bien culturel sorti illégalement d'un Etat partie et l'obligation d'informer le pays d'origine si un tel bien leur est proposé;
- l'interdiction d'importer des biens culturels volés dans un musée ou un monument public civil ou religieux;

- l'obligation pour les commerçants d'objets d'art de tenir un registre mentionnant la provenance de chaque bien culturel, le nom et l'adresse du fournisseur, la description et le prix de chaque bien vendu.

Le volet concernant la restitution (article 7, point b) prévoit l'obligation pour les Etats parties de prendre des mesures appropriées pour saisir et restituer à la requête de l'Etat d'origine partie à la Convention tout bien culturel ainsi volé et importé, à condition que l'Etat requérant verse une indemnité équitable à la personne qui est acquéreur de bonne foi. Les requêtes de saisie et de restitution doivent être adressées à l'Etat requis par la voie diplomatique.

La Convention de l'UNESCO a joué un rôle considérable dans la prise de conscience de la nécessité de lutter contre le trafic international. Elle a eu pour conséquence l'adoption, par de nombreux Etats, de législations de protection du patrimoine et de contrôle de l'exportation des biens culturels. C'est ainsi que la plupart des pays africains ont adopté des réglementations interdisant la sortie du territoire à des biens culturels non accompagnés de certificats d'exportation, notamment.

Les autres législations

La Convention sous rubrique fait figure de référence dans la lutte contre le trafic international de biens culturels. Cependant, malgré l'importance symbolique du texte et, en particulier, de son préambule, qui posent le principe d'une responsabilité collective des Etats, la Convention doit être considérée comme insuffisante, car elle n'a entraîné que des engagements des pouvoirs publics sans atteindre la sphère du droit privé, et sans toucher, donc, les particuliers possesseurs de bonne foi de biens culturels illicitement exportés. En effet, la Convention de 1970 ne prévoit pas de mécanisme juridique permettant à un particulier d'engager l'action juridique. Le mécanisme prévu ne peut être actionné que par les Etats pour des biens volés à des musées, institutions religieuses ou monuments publics.

En raison de ces lacunes et insuffisances, l'UNESCO confia à l'Institut pour l'unification du droit privé le mandat d'élaborer une nouvelle Convention, qui a débouché sur la Convention UNIDROIT de 1995 sur le retour international des biens culturels volés ou illicitement exportés. Cette dernière Convention, qui n'a pas été signée par le Luxembourg, se présente comme un instrument complémentaire de la Convention UNESCO de 1970. Contrairement à la Convention de 1970, la Convention UNIDROIT permet une action qu'il s'agisse d'un bien de propriété publique ou privée.

La réglementation européenne relative aux biens culturels comprend le règlement sur l'exportation des biens culturels (Règlement CEE n° 3911/92) et la directive du 15 mars 1993 sur la restitution des biens culturels illicitement exportés (Directive 93/7/CEE).

Le règlement du 9 décembre 1992 a harmonisé les règles relatives à l'exportation des biens culturels faisant l'objet d'une protection particulière. La définition de ces biens relève du droit interne des Etats membres.

La directive du 15 mars 1993 a été transposée en droit luxembourgeois par la loi du 8 janvier 1998 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre. Elle a pour objectif d'assurer la restitution des biens classés „trésors nationaux“ au sens de l'ancien article 36 du Traité CEE et qui ont quitté leur territoire en infraction à la législation nationale et au règlement de 1992. Elle organise un mécanisme de restitution du bien culturel volé et permet l'indemnisation du possesseur si celui-ci a exercé la „diligence requise“ lors de l'acquisition. La directive est inspirée par le projet préliminaire de Convention UNIDROIT, élaboré par le comité d'experts constitué au début des années 1990. Le champ d'application *ratione materiae* de la directive est donc assez limité. Le mécanisme de restitution qu'elle prévoit est lui aussi limité: il ne concerne que les sorties illicites hors du territoire de l'Etat d'origine, et ne peut donc s'appliquer aux biens volés et déplacés dans un autre Etat membre.

Sur ce point, la Convention UNESCO de 1970 va plus loin dans la mesure où, en plus des mesures destinées à la restitution de certains biens culturels volés et exportés illicitement, elle prévoit une série de mesures d'accompagnement (coopération, information, éducation – art. 5, 9, 10). *Ratione personae*, les réglementations communautaires sont des solutions régionales qui n'ont de ce fait qu'une application territoriale restreinte aux seuls Etats membres de l'Union européenne. La Convention UNESCO, qui est un traité international multilatéral à vocation universelle, va évidemment plus loin dans la sphère territoriale d'application. Une autre différence tient au champ d'application matériel: contrairement à l'art. 1 de la Convention de l'UNESCO de 1970, les instruments communautaires prévoient des seuils financiers.

Récemment, la directive du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre et modifiant le règlement n° 1024/2012 a été adoptée. Il s'agit d'une refonte de la directive de 1993 citée ci-dessus.

Rappelons aussi que la législation luxembourgeoise comporte déjà actuellement un certain nombre de mesures, notamment des sanctions et des certificats, visant à protéger les biens culturels:

- Ainsi, l'article 6 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 prévoit l'obligation d'obtenir une autorisation du ministère de la Culture pour l'exportation d'objets présentant un intérêt culturel qui ont plus de cent ans d'âge ou dont les auteurs sont décédés depuis plus de cinquante ans. L'infraction à cet article est punie 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'article 26 de la loi du 18 juillet 1983 concernant la conservation et la protection des sites et monuments nationaux prévoit l'interdiction d'exporter les objets mobiliers classés. L'infraction à cet article est punie d'une amende de 251 à 750.000 euros et d'un emprisonnement de huit jours à six mois.
- Par ailleurs, au niveau de l'Union européenne, l'exportation temporaire ou définitive de certaines œuvres d'art ou de biens culturels est soumise à l'obtention d'une licence d'exportation, lorsque leur valeur et leur ancienneté dépassent certains seuils. Les biens culturels concernés sont repris dans l'annexe du règlement communautaire de base (CEE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 (JO n° 39/1 du 10.2.2009) concernant l'exportation de biens culturels et son règlement d'exécution (UE) n° 1081/2012 du 9 novembre 2012 portant dispositions d'application du règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels (JO n° L 134/1 du 22 novembre 2012).

Développements récents

Le projet de loi sous rubrique a été déposé en 2004. Le retard qu'a pris l'instruction du projet s'explique par le fait qu'à l'origine, le projet de loi devait être traité en même temps que le projet de loi 4715 concernant la protection et la conservation du patrimoine culturel.

La décision de reprendre l'instruction du projet de loi 5377 fait suite à la création, sous la conduite du Ministère de la Culture, d'un groupe de travail qui réunit des représentants des ministères de la Culture, de la Justice, des Finances, de l'Economie et des Affaires étrangères et qui a pour objet de clarifier la circulation des biens culturels au Luxembourg. C'est également l'ouverture récente du port franc „Luxembourg Freeport“ qui motive l'approbation de la Convention.

Le groupe de travail précité a ainsi décidé:

- dans une première phase d'approuver la Convention;
- dans une deuxième phase de transposer la Directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (refonte);
- et, dans une troisième phase, d'élaborer un nouveau projet de loi concernant la protection du patrimoine culturel avec une partie consacrée à la circulation des biens culturels.

*

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 22 mars 2004, le Conseil d'Etat note que l'exposé des motifs dénote une certaine lenteur de notre pays à ratifier les instruments internationaux en la matière, alors qu'il semble qu'on constate un manque de sensibilité aux questions de ce genre et un sentiment de ne pas être véritablement concerné. Or, il est important que le Luxembourg marque sa détermination à participer au combat international contre le fléau qu'est le pillage de biens culturels.

Finalement le Conseil d'Etat s'interroge sur les mesures légales et réglementaires que les auteurs du projet entendent envisager pour garantir le respect des dispositions de la Convention.

*

IV. COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

L'article unique du projet de loi a pour objet d'approuver la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa seizième session, à Paris, le 14 novembre 1970.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Culture recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 5733 dans la teneur qui suit:

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation de la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa seizième session, à Paris, le 14 novembre 1970

Article unique.— Est approuvée la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa seizième session, à Paris, le 14 novembre 1970.

Luxembourg, le 14 octobre 2014

Le Président,
Lydie POLFER

La Rapportrice,
Taina BOFFERDING

