

N° 6772⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 9 janvier 1998 portant transposition de la directive 93/7/CEE du 15 mars 1993 relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne; et transposant la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre et modifiant le règlement n° 1024/2012 (refonte)

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA CULTURE

(22.9.2015)

La Commission se compose de: M. André BAULER, Président-Rapporteur; MM. Claude ADAM, Marc ANGEL, Mme Taina BOFFERDING, MM. Lex DELLES, Franz FAYOT, Mmes Martine MERGEN, Octavie MODERT, Lydie POLFER, MM. Serge URBANY, Serge WILMES, Claude WISELER et Laurent ZEIMET, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 28 janvier 2015 par Madame la Ministre de la Culture. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs et d'un commentaire des articles.

Le projet de loi a fait l'objet d'avis de deux chambres professionnelles, à savoir:

- de la Chambre des Métiers le 26 mars 2015,
- de la Chambre de Commerce le 13 février 2015,

Le Conseil d'Etat a émis son avis le 19 mai 2015.

Lors de sa réunion du 7 juillet 2015, la Commission de la Culture a désigné Monsieur André Bauler comme rapporteur du projet de loi. Le même jour, elle a entendu la présentation générale du projet par les représentants du Ministère de la Culture et a examiné le projet de loi, à la lumière de l'avis du Conseil d'Etat.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi vise à renforcer la lutte contre le trafic transfrontalier de biens culturels en transposant en droit national la directive 2014/60 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.

En vue de cette transposition, certaines modifications de 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 Etat membre de l'Union européenne sont nécessaires.

La directive 93/7/CEE avait pour objectif d'assurer le retour matériel de biens culturels vers l'Etat membre dont ils avaient illicitement quitté le territoire. Suite à une évaluation de l'application de cette

directive par les pays de l'UE, il s'est néanmoins avéré que le système pour obtenir une restitution de biens culturels avait des limites. Les rapports de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen ont, en effet, mis en évidence son application peu fréquente en raison notamment de son champ d'application restreint et de la brièveté des délais impartis pour engager des actions en restitution.

Le champ d'application dans le présent projet de loi est donc étendu et s'applique dorénavant à tous les biens classés comme „trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique.“ Cette extension du champ d'application simplifie les conditions exigées pour classer les biens dans la catégorie des trésors nationaux. En effet, la mise en œuvre de leur restitution s'avérait délicate à cause des conditions exigées.

Le texte prévoit par ailleurs l'utilisation d'un outil électronique, le système IMI (information du marché intérieur) pour faciliter la coopération administrative, la consultation et l'échange d'informations entre les autorités nationales des Etats membres.

L'action en restitution devrait désormais être prescrite au terme d'un délai de trois ans après la découverte du bien culturel, contre un an aujourd'hui. Cet allongement du délai pour introduire l'action en restitution devrait faciliter la restitution du bien culturel et décourager la sortie illicite de trésors nationaux.

Enfin, une fois la procédure de restitution enclenchée, le possesseur pourra obtenir une indemnisation à condition qu'il prouve avoir exercé la diligence requise lors de l'acquisition du bien. Le texte de la directive prévoit également des critères non exhaustifs pour faciliter une interprétation plus uniforme de l'exercice de la „diligence requise“ par le possesseur. La notion de „diligence requise“ s'apprécie néanmoins au cas par cas et en tenant compte de toutes les circonstances de l'acquisition du bien.

*

III. AVIS

1. Avis du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate dans son avis du 19 mai 2015 que l'exposé des motifs ne donne aucune information quant à savoir si l'Etat luxembourgeois a été confronté à des demandes basées sur la loi à modifier soit en tant que partie requérante soit comme partie requise. Dans l'affirmative, la Haute Corporation aurait aimé connaître les problèmes procéduraux rencontrés ainsi que les résultats obtenus.

Dans ses observations d'ordre légistique, le Conseil d'Etat fait remarquer que 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 Etat membre de l'Union européenne a déjà été modifiée depuis son entrée en vigueur, qu'il convient dès lors d'insérer le terme „modifiée“ entre la nature et la date de l'acte. C'est en ce sens que l'intitulé du présent projet de loi fut changé lors des travaux parlementaires.

Pour le détail des observations du Conseil d'Etat, il est renvoyé au commentaire des articles.

2. Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 13 février 2015, la Chambre de Commerce n'a pas de remarques particulières à formuler quant au fond et approuve le projet de loi sous avis.

3. Avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers n'a aucune observation particulière à formuler dans son avis du 26 mars 2015 relativement au projet de loi lui soumis pour avis.

*

IV. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

Le projet de loi initial est intitulé „Projet de loi modifiant 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 Etat membre de l’Union européenne; et transposant la directive 2014/60 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 (refonte)“.

Dans son avis du 19 mai 2015, le Conseil d’Etat souligne que, du point de vue de l’ordre légistique, 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 Etat membre de l’Union européenne ayant déjà été modifiée depuis son entrée en vigueur, il convient d’insérer le terme „modifiée“ entre la nature et la date de l’acte.

La Haute Corporation signale de même que l’intitulé correct de la directive qu’il s’agit de transposer se lit comme suit: „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)“.

La Commission suit la recommandation du Conseil d’Etat.

Article 1^{er}

Cet article prévoit une extension et un alignement du champ d’application de la loi sur celui défini dans la nouvelle directive 2014/60/UE du 15 mai 2014. La loi est applicable à tous les biens classés ou définis comme „trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique“. La seconde condition posée par la loi précitée du 9 janvier 1998 est supprimée. Il n’est plus nécessaire que les biens culturels classés ou définis comme trésors nationaux appartiennent à des catégories ou des seuils liés à leur ancienneté et/ou à leur valeur financière pour que les dispositions de la présente loi soient applicables à ces biens et qu’ils puissent être restitués conformément aux dispositions de celle-ci. Il appartient à chacun des Etats membres de définir ses trésors nationaux au sens et dans les limites de l’article 36 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne (TFUE).

Le nouveau paragraphe 8) de l’article 1^{er} donne une définition précise du terme „collections publiques“ en reprenant le texte de la nouvelle directive 2014/60/UE du 15 mai 2014.

Dans son avis du 19 mai 2015, le Conseil d’Etat signale que, du point de vue de la légistique formelle, au liminaire les parenthèses sont à remplacer par des virgules, et les termes „et se lisent“ sont à supprimer, car superflus. De même, les guillemets seraient à ouvrir avant le point 1) à remplacer. Cette même recommandation vaut pour le point 8) à remplacer.

La Commission fait siennes les recommandations du Conseil d’Etat.

Article 2

Cet article prolonge le délai accordé aux autorités compétentes de l’Etat membre requérant pour vérifier si le bien découvert dans un autre Etat membre constitue un bien culturel à un délai de six mois, tel que prévu par la directive 2014/60/UE du 15 mai 2014. Le délai de deux mois prévu par l’ancienne directive 93/7/CEE et repris dans la loi du 9 janvier 1998 est jugé trop court dans la pratique. Le nouveau délai de six mois devrait permettre aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour conserver le bien et, le cas échéant, pour prévenir toute action visant à le soustraire à la procédure de restitution.

Le nouveau paragraphe 6) de l’article 4 reprend le texte de la nouvelle directive.

Le dernier alinéa de l’article 4 prévoit que les autorités centrales des Etats membres coopèrent et se consultent via le système d’information du marché intérieur (IMI), prévu par le règlement (UE) 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil. Afin de garantir une coopération administrative efficace, la directive 2014/60/UE prévoit la mise en place d’un module de l’IMI conçu spécialement pour les biens culturels. L’échange d’informations entre autorités centrales des Etats membres se fera par le biais de ce système d’information une fois sa mise en place achevée.

Dans son avis du 19 mai 2015, le Conseil d’Etat recommande de numéroter les différentes modifications à effectuer (par exemple en subdivisant l’article en paragraphes comme à l’article 1^{er}).

La Haute Corporation signale par ailleurs qu'à l'alinéa 1^{er}, il convient d'indiquer quelle loi sera modifiée, en ajoutant les termes „de la loi précitée du 9 janvier 1998“, après les termes „point 3)“.

En ce qui concerne le liminaire de l'article en question, le Conseil d'Etat recommande également d'insérer les termes „est remplacé“ entre le terme „éviter“ et les termes „par le terme“.

Les membres de la Commission suivent l'avis du Conseil d'Etat.

D'après le Conseil d'Etat, à l'alinéa 2, l'expression „et/ou“ est à omettre pour manque de caractère normatif (N.B. l'expression „et/ou“ constitue une transposition littérale de la directive 2014/60/UE).

Toutefois les membres de la Commission rappellent que cette expression est déjà utilisée dans la loi modifiée du 9 janvier 1998. De plus, l'expression provient directement de la directive 2014/60/UE.

Partant, ils décident de maintenir l'expression „et/ou“.

Dans le même alinéa, le Conseil d'Etat propose d'écrire „l'autorité centrale“.

Selon l'avis du Conseil d'Etat, l'alinéa 3 de l'article devrait se lire comme suit:

„A l'article 4 est ajouté un nouvel alinéa qui se lit comme suit:

„Les autorités centrales des Etats membres de l'Union européenne coopèrent et se consultent en utilisant un module du système d'information du marché intérieur, désigné ci-après par „IMI“, établi par le règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission („règlement IMI“), spécialement conçu pour les biens culturels“.

La Commission fait sienne l'observation du Conseil d'Etat.

Article 3

Cet article précise que les échanges d'information entre autorités compétentes des Etats membres se font par l'intermédiaire du système d'information IMI, tel que prévu à l'article 2 du projet de loi. Ces échanges sont effectués conformément aux dispositions juridiques applicables en matière de protection des données à caractère personnel et ne s'opposent pas au recours par les autorités centrales compétentes à d'autres moyens de communication que l'IMI.

Dans son avis du 19 mai 2015, le Conseil d'Etat constate une non-concordance entre le texte proposé dans le projet de loi et celui dans le texte coordonné prévu au dossier parlementaire. Seule la disposition prévue au texte de modification de la loi trouve l'aval de la Haute Corporation.

D'un point de vue de la légistique formelle, le Conseil d'Etat signale également que le liminaire de l'article en question est à reformuler comme suit: „A l'article 8 de la loi précitée du 9 janvier 1998, est ajouté *in fine* un alinéa qui se lit comme suit:“.

La Commission suit le Conseil d'Etat.

Article 4

Cet article prévoit un délai pour introduire une action en restitution telle que prévue par la loi. Ce délai est porté à trois ans à compter de la date à laquelle l'autorité centrale de l'Etat membre dont le bien culturel a quitté illicitement le territoire a eu connaissance du lieu où se trouvait le bien et de l'identité de son possesseur ou détenteur. Cet allongement du délai pour introduire l'action en restitution devrait faciliter la restitution du bien culturel et décourager la sortie illicite de trésors nationaux.

Le champ d'application de la loi est étendu aux biens figurant sur les inventaires d'autres institutions religieuses que des institutions ecclésiastiques. Le délai de prescription de l'action en restitution est dans ces cas de 75 ans si les conditions prévues à l'article 9 de la loi de 1998 sont remplies. Cette modification s'impose du fait que l'Etat peut établir avec des institutions religieuses autres qu'ecclésiastiques des règles de protection particulières conformément à la loi nationale.

Dans son avis du 19 mai 2015, le Conseil d'Etat signale que, du point de vue de l'ordre légistique, il convient de numéroter les modifications à effectuer (moyennant des paragraphes, comme à l'article 1^{er} du projet de loi).

D'après l'avis de la Haute Corporation, l'alinéa 1^{er} de l'article en question devrait se lire comme suit: „A l'article 9, alinéa 1^{er}, les termes „un délai d'un an“ sont remplacés par „un délai de trois ans“.

La Commission fait siennes les recommandations du Conseil d'Etat.

Article 5

Cet article prévoit que, une fois la restitution du bien culturel ordonnée par le tribunal à l'Etat membre requérant, le possesseur ne peut se voir accorder une indemnité que s'il prouve qu'il a exercé la diligence requise au moment de l'acquisition du bien. Cette disposition constitue une exception au principe de l'article 2268 du Code civil selon lequel la bonne foi est toujours présumée, et c'est à celui qui allègue la mauvaise foi à la prouver. La dérogation au principe posé par l'article 2268 se justifie du fait qu'il est souhaitable que tous les acteurs du marché exercent la diligence requise lors des transactions de biens culturels. Or, les conséquences de l'acquisition d'un bien culturel de provenance illicite ne sont vraiment dissuasives que si le paiement d'une indemnité au possesseur est subordonné à l'obligation pour ce dernier de prouver l'exercice de la diligence requise lors de l'acquisition du bien.

La notion de diligence requise s'apprécie au cas par cas et en tenant compte de toutes les circonstances de l'acquisition du bien. Les critères énumérés à l'alinéa 2 de l'article 11 ne constituent qu'une liste non exhaustive de critères à prendre en compte pour déterminer si le possesseur a exercé la diligence requise lors de l'acquisition du bien culturel et n'excluent pas l'application d'autres critères.

Dans son avis du 19 mai 2015, le Conseil d'Etat recommande, du point de vue de l'ordre légistique, de numéroter les différentes modifications à effectuer. Ainsi, l'alinéa 1^{er} devrait se lire comme suit: „A l'article 11 de la loi précitée du 9 janvier 1998, l'alinéa 1^{er} est remplacé par le texte suivant: „Dans le cas où la restitution [...] lors de l'acquisition du bien“.

En ce qui concerne l'alinéa 2 de l'article en question, la Haute Corporation recommande d'omettre le trait d'union entre les termes „Etat“ et „membre“.

La Commission adopte les recommandations du Conseil d'Etat.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DE LA CULTURE

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

*

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée du 9 janvier 1998 portant transposition de la directive 93/7/CEE du 15 mars 1993 relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne; et transposant la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre et modifiant le règlement n° 1024/2012 (refonte)

Art. 1^{er}. (1) Les points 1) et 2) de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 9 janvier 1998 portant transposition de la directive 93/7/CEE du 15 mars 1993 relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne, ci-après la „loi de 1998“, sont modifiés comme suit:

„1) „bien culturel“:

un bien classé ou défini par un Etat membre, avant ou après avoir quitté illicitement le territoire de cet Etat membre, comme faisant partie des „trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique“ conformément à la législation ou aux procédures administratives nationales au sens de l'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne;

2) „bien ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre“:

a) un bien ayant quitté le territoire d'un Etat membre en violation de la législation de cet Etat membre en matière de protection des trésors nationaux ou en violation du règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels; ou

b) un bien non restitué à la fin d'une période de sortie temporaire légale ou pour lequel l'une des autres conditions de cette sortie temporaire a été violée;“

(2) A l'article 1^{er}, un point 8) est ajouté qui se lit comme suit:

„8) „collections publiques“: les collections, définies comme publiques conformément à la législation d'un Etat membre, qui sont la propriété dudit Etat membre, d'une autorité locale ou régionale dans ledit Etat membre, ou d'une institution située sur le territoire dudit Etat membre, à condition qu'une telle institution soit la propriété de cet Etat membre ou d'une autorité locale ou régionale, ou qu'elle soit financée de façon significative par cet Etat membre ou cette autorité locale ou régionale.“

Art. 2. (1) A l'article 4 point 3) de la loi précitée de 1998, les termes „deux mois“ sont remplacés par les termes „six mois“ et au même article au point 5) le terme „éviter“ est remplacé par le terme „prévenir“.

(2) Le point 6) du même article est modifié et se lit comme suit: „remplir le rôle d'intermédiaire entre le possesseur et/ou le détenteur et l'Etat membre requérant pour ce qui concerne la restitution. A cet effet, l'autorité centrale peut, sans préjudice de l'article 7, faciliter dans un premier temps la mise en œuvre d'une procédure d'arbitrage, conformément à la législation luxembourgeoise en vigueur, et à condition que l'Etat membre requérant et le possesseur ou le détenteur donnent formellement leur accord.“

(3) A l'article 4 est ajouté un nouvel alinéa qui se lit comme suit:

„Les autorités centrales des Etats membres de l'Union européenne coopèrent et se consultent en utilisant un module du système d'information du marché intérieur, désigné ci-après par „IMI“, établi par le règlement (UE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission („règlement IMI“), spécialement conçu pour les biens culturels“.

Art. 3. A l'article 8 de la loi précitée de 1998 est ajouté *in fine* un alinéa qui se lit comme suit: „Les échanges d'information entre autorités compétentes sont effectués par l'intermédiaire de l'IMI et ce conformément aux dispositions juridiques applicables en matière de protection des données à caractère personnel.“

Art. 4. (1) A l'article 9, alinéa 1^{er}, les termes „un délai d'un an“ sont remplacés par „un délai de trois ans“.

(2) A l'alinéa 2 du même article les termes „ou d'autres institutions religieuses“ sont introduits après les termes „des institutions ecclésiastiques“.

Art. 5. (1) A l'article 11 de la loi précitée de 1998, l'alinéa 1^{er} est remplacé par le texte suivant: „Dans le cas où la restitution est ordonnée, le tribunal accorde au possesseur une indemnité équitable en fonction des circonstances du cas d'espèce, à condition que le possesseur prouve qu'il a exercé la diligence requise lors de l'acquisition du bien.“

Pour déterminer si le possesseur a exercé la diligence requise, il est tenu compte de toutes les circonstances de l'acquisition, notamment de la documentation sur la provenance du bien, des autorisations de sortie exigées en vertu du droit de l'Etat membre requérant, de la qualité des parties, du prix payé, de la consultation ou non par le possesseur de tout registre accessible sur les biens culturels volés et de toute information pertinente qu'il aurait pu raisonnablement obtenir ou de toute autre démarche qu'une personne raisonnable aurait entreprise dans les mêmes circonstances.“

(2) Les alinéas 2 et 3 du même article sont supprimés.

Luxembourg, le 22 septembre 2015

Le Président-Rapporteur,
André BAULER

