

N° 300

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 février 2019

PROPOSITION DE LOI

visant à moderniser la régulation du marché de l'art,

PRÉSENTÉE

Par Mme Catherine MORIN-DESAILLY, MM. Hervé MARSEILLE, Bruno RETAILLEAU, Serge BABARY, Mmes Martine BERTHET, Anne-Marie BERTRAND, M. Jérôme BIGNON, Mmes Annick BILLON, Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. François BONHOMME, Philippe BONNECARRÈRE, Gilbert BOUCHET, Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, M. Max BRISSON, Mmes Marie-Thérèse BRUGUIÈRE, Agnès CANAYER, MM. Michel CANEVET, Vincent CAPO-CANELLAS, Joseph CASTELLI, Mme Anne CHAIN-LARCHÉ, MM. Olivier CIGOLOTTI, Yvon COLLIN, Mme Laure DARCOS, MM. Marc-Philippe DAUBRESSE, Jean-Pierre DECOOL, Mmes Nathalie DELATTRE, Jacky DEROMEDI, Nassimah DINDAR, Élisabeth DOINEAU, M. Alain DUFAUT, Mmes Catherine DUMAS, Nicole DURANTON, Françoise FÉRAT, M. Bernard FOURNIER, Mmes Joëlle GARRIAUD-MAYLAM, Sylvie GOY-CHAVENT, M. Joël GUERRIAU, Mme Jocelyne GUIDEZ, MM. Olivier HENNO, Loïc HERVÉ, Alain HOUPERT, Jean-Marie JANSSENS, Mmes Sophie JOISSAINS, Mireille JOUVE, M. Roger KAROUTCHI, Mme Claudine KAUFFMANN, M. Claude KERN, Mme Françoise LABORDE, MM. Laurent LAFON, Michel LAUGIER, Jacques LE NAY, Antoine LEFÈVRE, Jean-Pierre LELEUX, Mme Anne-Catherine LOISIER, MM. Gérard LONGUET, Claude MALHURET, Alain MARC, Pierre MÉDEVIELLE, Mmes Colette MÉLOT, Marie MERCIER, MM. Alain MILON, Jean-Marie MIZZON, Jean-Pierre MOGA, Jean-Marie MORISSET, Mmes Évelyne PERROT, Sonia de la PROVÔTÉ, Françoise RAMOND, MM. Damien REGNARD, Charles REVET, Jean-Yves ROUX, Michel SAVIN, Alain SCHMITZ, Vincent SEGOUIN, Mme Claudine THOMAS, MM. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Michel VASPART, Mmes Dominique VÉRIEN et Michèle VULLIEN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 7 mars 2018, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, conjointement avec la commission des lois, ont organisé deux tables rondes consacrées à l'attractivité et à la compétitivité juridiques du marché de l'art français. La première table ronde réunissait des représentants des professionnels, la seconde des représentants des instances de régulation et de contrôle.

Tous les intervenants se sont retrouvés pour déplorer le déclin de la place de la France sur le marché de l'art. Désormais tombée à moins de 5 %, ils ont proposé, sans apporter de bouleversements aux règles de droit régissant actuellement le secteur, plusieurs pistes d'adaptation de la législation pour remédier à ce déclin.

Les premières suggestions sont d'ordre fiscal, à commencer par étendre la définition des créations artistiques bénéficiant du taux réduit de TVA afin d'y inclure les installations et œuvres audiovisuelles, cette disposition apparaissant d'ordre réglementaire. Plus largement, plusieurs intervenants se sont inquiétés du risque de concurrence fiscale lié au Brexit, le Royaume-Uni pouvant décider d'abaisser voire de supprimer le droit de suite et de diminuer le taux de la TVA à l'importation, souvent identifié comme un frein à la création française. Par ailleurs, plusieurs intervenants ont regretté la diminution des achats d'œuvres d'art par les particuliers collectionneurs, soutien traditionnel à la création, voire appelé de leurs vœux un élargissement des déductions fiscales en faveur du mécénat ou de l'acquisition d'œuvres d'art.

Quelques ajustements ou précisions pourraient également contribuer à la fluidité du marché, notamment s'agissant du paiement du droit de suite ou du délai de délivrance des certificats et passeports à l'exportation.

Quoi qu'il en soit, intervenant lors de la seconde table ronde, le président de l'Observatoire du marché de l'art et du mouvement des biens culturels a estimé que « *les facteurs juridiques, qu'ils soient fiscaux ou qu'ils tiennent à la régulation du marché, ne sont décisifs ni dans un sens,*

ni dans l'autre, pour expliquer la situation de la France. [...] Le régime des ventes publiques me paraît neutre du point de vue de l'attractivité. » Partageant cette analyse, le représentant du ministère de la justice a expliqué que *« La réglementation des ventes volontaires ne semble pas être considérée par les professionnels comme un frein au développement du marché de l'art, bien au contraire. [...] Les principales critiques que les professionnels ont formulées avaient trait au fonctionnement du CVV, sans que son existence soit contestée. L'idée était plutôt de réclamer une modification de sa composition, de manière à en faire une autorité d'autorégulation qui serait composée uniquement de professionnels ; la présence d'un commissaire du Gouvernement resterait bienvenue afin d'éviter l'impression d'entre soi. Des réflexions sont en cours sur cette question ancienne. »*

C'est dans ce sens que Stéphane TRAVERT, rapporteur de la mission d'information de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale relative au marché de l'art¹, proposait également d'évoluer. Il préconisait de *« repenser la composition du Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (CVV) afin de donner plus de poids aux professionnels du marché de l'art et de mieux représenter leur diversité »*, sans aller jusqu'à proposer de le transformer en instrument d'autorégulation. De fait, seuls deux commissaires-priseurs (et deux suppléants) sont actuellement membres du conseil.

Pourtant, pleinement justifié lors de sa création en 2000 et aux compétences élargies en tant qu'autorité de régulation du secteur, en application de la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques, le CVV ne correspond plus aux réalités du marché de l'art. Le rapport remis à la garde des Sceaux, ministre de la Justice, rédigé par Henriette CHAUBON, conseillère honoraire à la Cour de cassation, et Édouard de LAMAZE, avocat, ancien délégué interministériel aux professions libérales (DIPL), en décembre 2018 comporte quarante et une propositions, dont sept concernent la rénovation du CVV. Ce rapport a pour but d'identifier les leviers pour accroître la libéralisation du marché des ventes de meubles aux enchères publiques, faciliter l'exercice de cette activité par les professionnels, tout en préservant le principe d'une certaine régulation du marché. Le rapport encourage d'autant plus la libéralisation que Paris, aujourd'hui située au quatrième rang mondial en termes de montants adjugés, aimerait retrouver la première place en Europe qu'elle a occupée par le passé.

¹ *Marché de l'art : cultivons nos atouts !*, Doc AN n° 4234 (14^{ème} législature), 16 novembre 2016.

La libéralisation de la profession de commissaire-priseur en 2000 a conduit à la création d'une autorité de régulation, le CVV, chargé originellement de délivrer l'agrément préalable à l'exercice de l'activité de commissaire-priseur, mais également de gérer la formation professionnelle et de sanctionner le non-respect par les Opérateurs de ventes volontaires (OVV) de la réglementation en vigueur.

Si le conseil est parfois critiqué, il permet néanmoins d'assurer la crédibilité et la confiance dans le marché des ventes volontaires aux enchères publiques, ce qui ne plaide pas en faveur de sa transformation en une instance ordinale ou d'autorégulation. Le principe d'une régulation est indispensable autant pour éviter que la concentration du secteur, déjà forte, ne s'accroisse encore davantage, pour garantir le maintien sur l'ensemble du territoire de maisons de vente utiles au tissu économique, social et culturel local, que pour veiller au bon fonctionnement de ce marché, particulièrement exposé aux risques de blanchiment et de trafic illicites.

Si le désir des professionnels d'être davantage présents au sein de cet organisme est légitime, il demeure essentiel que des représentants des ministères de la justice et de la culture soient présents afin d'assurer une certaine régulation du marché. De même, dans un souci de meilleure représentativité des enjeux concernant l'ensemble du territoire français, des représentants de la profession venant de province devraient composer le conseil.

En un mot, le CVV doit être au service d'une profession portant un niveau élevé d'exigence de probité et d'expertise, la France ayant l'ambition de redevenir l'une des premières places de la profession en Europe et dans le monde.

Dans le contexte de globalisation du marché de l'art et de concurrence accrue entre les quatre principales places des ventes aux enchères à l'international, et compte tenu de la mutation numérique qui impacte cette activité, les rigidités administratives qui en corsètent le développement en France invitent à poursuivre la réforme du mode de régulation des ventes aux enchères en France, déjà engagée par la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 précitée et qui devrait se poursuivre avec la mise en place de la nouvelle profession de commissaire de justice, prévue par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

À cet effet, la présente proposition de loi entend moderniser le CVV, rebaptisé « Conseil des maisons de vente » pour en faciliter l'identification, en :

– révisant la composition du conseil pour permettre une présence accrue des professionnels tout en assurant la représentation du maillage territorial et des autorités de régulation ;

– élargissant le périmètre des missions du conseil pour en faire un véritable outil de concertation entre le Gouvernement et les professionnels des ventes volontaires de meubles en enchères publiques, en lui confiant une fonction d'information et lui permettant de mieux soutenir le secteur face aux adaptations rendues nécessaires par les évolutions actuelles – à commencer par les transformations liées au développement du numérique – et futures ;

– créant un organe disciplinaire indépendant en son sein afin d'éviter tout conflit d'intérêt dans l'exercice de l'autorité disciplinaire, conformément aux règles européennes en la matière, en renforçant son pouvoir de sanction et en favorisant le recours à la médiation.

- ⑪ « 6° De définir les principes et d'assurer l'organisation de la formation en vue de l'obtention de la qualification requise pour diriger les ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ;
- ⑫ « 7° De collaborer avec les autorités compétentes des autres États membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen afin de faciliter l'application de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;
- ⑬ « 8° D'observer l'économie des enchères ;
- ⑭ « 9° D'identifier les bonnes pratiques et de promouvoir à la qualité des services, en lien avec les organisations professionnelles représentatives des opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques mentionnés à l'article L. 321-4 du présent code et avec les organisations professionnelles représentatives des experts ;
- ⑮ « 10° D'élaborer un recueil des obligations déontologiques applicables aux professionnels exerçant l'activité de vente volontaire de meubles aux enchères publiques, soumis à l'approbation du garde des sceaux, ministre de la justice, et rendu public ;
- ⑯ « 11° De vérifier le respect par les opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques de leurs obligations prévues au chapitre I^{er} du titre VI du livre V du code monétaire et financier en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en se faisant communiquer, dans des conditions fixées par décret pris en Conseil d'État, les documents relatifs au respect de ces obligations.
- ⑰ « Le Conseil des maisons de vente est composé d'un collège et d'une commission des différends et des sanctions chargée d'assurer le respect de la discipline.
- ⑱ « *Art. L. 321-19.* – Le collège du Conseil des maisons de vente comprend onze membres, à raison de :
- ⑲ « 1° Six représentants des professionnels élus en leur sein ;
- ⑳ « 2° Un représentant du ministère de la justice ;
- ㉑ « 3° Un représentant du ministère de la culture ;
- ㉒ « 4° Trois personnalités qualifiées, nommées par le garde des sceaux, ministre de la justice, après avis des ministres chargés de la culture et du commerce.

- ②③ « Des suppléants sont désignés en nombre égal et dans les mêmes formes.
- ②④ « Il ne peut être mis fin aux fonctions des membres et du président avant l'expiration de leur mandat qu'en cas de démission ou d'empêchement, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.
- ②⑤ « Le mandat des membres du conseil est fixé à quatre ans, renouvelable une fois.
- ②⑥ « Le président est nommé, sur proposition des membres du conseil, parmi ceux-ci, par le garde des sceaux, ministre de la justice.
- ②⑦ « Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article, en particulier les règles relatives à l'élection des représentants des professionnels afin d'assurer la représentation de la diversité des opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques en termes de taille des structures et d'implantation géographique.
- ②⑧ « *Art. L. 321-20.* – Le financement du conseil est assuré par le versement de cotisations professionnelles acquittées par les opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques mentionnés à l'article L. 321-4 et assises sur le montant des honoraires bruts perçus l'année précédente à l'occasion des ventes organisées sur le territoire national. Le montant de ces cotisations est fixé tous les trois ans par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis du Conseil des maisons de vente et des organisations professionnelles représentatives des opérateurs mentionnés au même article L. 321-4.
- ②⑨ « Une partie de leur produit peut être affectée au financement d'actions de soutien aux ventes volontaires de meubles aux enchères publiques sur le territoire.
- ③① « *Art. L. 321-21.* – La commission des différends et des sanctions comprend trois membres nommés pour une durée de quatre ans par le garde des sceaux, ministre de la justice :
- ③② « 1° Un membre du Conseil d'État, en activité ou honoraire, nommé sur proposition du vice-président du Conseil d'État ;
- ③③ « 2° Un conseiller à la Cour de cassation, en activité ou honoraire, nommé sur proposition du premier président de la Cour de cassation ;
- ③④ « 3° Une personnalité ayant cessé d'exercer depuis moins de cinq ans l'activité d'opérateur de ventes volontaires aux enchères publiques.
- ③⑤ « Des membres suppléants sont nommés dans les mêmes conditions.

- ③⑤ « Le mandat des membres n'est ni révocable, ni renouvelable. Sauf démission, il ne peut être mis fin aux fonctions des membres de la commission avant l'expiration de leur mandat qu'en cas d'empêchement, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.
- ③⑥ « Les fonctions de membre du collège et de membre de la commission des différends et des sanctions sont incompatibles.
- ③⑦ « *Art. L. 321-22. – I. –* Peut donner lieu à sanction disciplinaire tout manquement aux lois, règlements ou obligations professionnelles applicables aux opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques mentionnés à l'article L. 321-4, aux personnes habilitées à diriger une vente en application du premier alinéa de l'article L. 321-9 et aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen exerçant à titre occasionnel l'activité de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques en France. La prescription est de trois ans à compter du manquement. Toutefois, si l'opérateur est l'auteur de faits ayant donné lieu à une condamnation pénale, l'action se prescrit par deux ans à compter de la date à laquelle cette condamnation est devenue définitive.
- ③⑧ « La commission des différends et des sanctions statue par décision motivée, après instruction par une commission composée d'un magistrat de l'ordre judiciaire, en activité ou honoraire, et d'une personnalité ayant cessé d'exercer depuis moins de cinq ans l'activité d'opérateur de ventes volontaires aux enchères publiques, désignés par le garde des sceaux, ministre de la justice. Aucune sanction ne peut être prononcée sans que les griefs aient été communiqués au représentant légal de l'opérateur ou à la personne habilitée à diriger les ventes, que celui-ci ait été mis à même de prendre connaissance du dossier et qu'il ait été entendu ou dûment appelé.
- ③⑨ « Aucun membre de la commission des différends et des sanctions ne peut participer à une délibération relative à :
- ④⑩ « 1° Une affaire dans laquelle il a un intérêt direct ou indirect, dans laquelle il a déjà pris parti ou s'il représente ou a représenté l'intéressé ;
- ④⑪ « 2° Un organisme au sein duquel il a, au cours des trois années précédant la délibération, détenu un intérêt direct ou indirect, exercé des fonctions ou détenu un mandat.
- ④⑫ « II. – La commission peut proposer une solution amiable aux différends qui sont portés à sa connaissance. Le cas échéant, le président du conseil des maisons de vente peut confier à l'un des membres du collège le soin de conduire une médiation.

- ④③ « Les sanctions applicables aux opérateurs de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques sont, compte tenu de la gravité des faits reprochés :
- ④④ « 1° L'avertissement ;
- ④⑤ « 2° Le blâme ;
- ④⑥ « 3° Une sanction pécuniaire, éventuellement assortie de l'interdiction d'exercer tout ou partie de l'activité de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ou de diriger des ventes à titre temporaire pour une durée qui ne peut excéder trois ans. Le montant de la sanction pécuniaire doit être fonction de la gravité des manquements commis et en relation avec les avantages tirés du manquement. Lorsque le manquement est constitutif d'une infraction pénale, le montant de la sanction pécuniaire ne peut excéder celui prévu pour l'amende pénale ;
- ④⑦ « 4° L'interdiction définitive d'exercer l'activité de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques ou l'interdiction définitive de diriger des ventes.
- ④⑧ « La sanction d'interdiction d'exercer prévue aux 3° et 4° du présent II peut être prononcée à l'encontre de la personne physique, représentant légal de la personne morale, lorsqu'elle a elle-même commis la faute à l'origine du manquement.
- ④⑨ « Tout manquement aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme prévues aux sections 3 à 6 du chapitre I^{er} du titre VI du livre V du code monétaire et financier donne également lieu à la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 561-36-3 du même code.
- ⑤⑩ « III. – En cas d'urgence, la commission des différends et des sanctions peut adresser une mise en demeure à un opérateur de ventes volontaires ou à une personne habilitée à diriger les ventes pour faire cesser un manquement qui aurait été constaté et dont il serait l'auteur.
- ⑤⑪ « À titre conservatoire, la commission peut prononcer la suspension provisoire de l'exercice de tout ou partie de l'activité de ventes volontaires de meubles aux enchères publiques d'un opérateur ou d'une personne habilitée à diriger les ventes. Cette mesure peut être ordonnée pour une durée qui ne peut excéder un mois, sauf prolongation décidée par la commission pour une durée qui ne peut excéder trois mois.

- ⑤2 « La suspension ne peut être prononcée sans que les griefs aient été communiqués à l'intéressé, qu'il ait été mis à même de prendre connaissance du dossier et qu'il ait été entendu ou dûment appelé.
- ⑤3 « IV. – Les décisions de la commission des différends et des sanctions sont rendues publiques, après avoir été notifiées aux personnes en ayant fait l'objet.
- ⑤4 « Art. L. 321-23. – Les décisions du collège national des ventes volontaires, de son président et de la commission des différends et des sanctions peuvent faire l'objet d'un recours devant la cour d'appel de Paris. Le recours peut être porté devant le premier président de ladite cour statuant en référé. »
- ⑤5 II. – Le code de commerce est ainsi modifié :
- ⑤6 1° Aux 4° du I et 5° du II et à la fin du IV de l'article L. 321-4, à la première phrase du premier alinéa et au second alinéa de l'article L. 321-7, au IV de l'article L. 321-15, à la fin de la deuxième phrase de l'article L. 321-24, au second alinéa de l'article L. 321-28, au 4° et à la fin du 7° de l'article L. 321-38, les mots : « ventes volontaires de meubles aux enchères publiques » sont remplacés par les mots : « maisons de vente » ;
- ⑤7 2° Au 6° de l'article L. 321-38, la référence : « 5° » est remplacée par la référence : « 11° » ;
- ⑤8 III. – Le début du 11° du I de l'article L. 561-36 du code monétaire et financier est ainsi rédigé :
- ⑤9 « 11° Par le Conseil des maisons de vente et sa commission des différends et des sanctions sur les opérateurs... (*le reste sans changement*) ; ».