

N° 130

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 décembre 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'institution d'une garantie de l'Etat pour certaines expositions temporaires d'oeuvres d'art,

Par M. Michel MIROUDOT,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, vice-présidents ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, secrétaires ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Bailet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Delfau, André Diligent, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malecot, Philippe Nachbar, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Mme Françoise Seligmann, MM. René-Pierre Signé, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir les numéros:

Sénat : Première lecture : 512 (1991-1992), 19 et T.A. 5 (1992-1993).

Deuxième lecture : 120 (1992-1993).

Assemblée nationale (9^e législ.) : Première lecture : 2984, 3107 et T.A. 770.

Arts et spectacles.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
EXAMEN DES ARTICLES	5
<i>Article premier</i> : Caractéristiques de la garantie accordée par l'Etat aux expositions temporaires	5
<i>Après l'article premier</i> : Extension de la garantie de l'Etat aux expositions temporaires organisées par les collectivités territoriales	6
<i>Article 2</i> : Procédure d'agrément des expositions bénéficiant de la garantie de l'Etat	7
<i>Article 3</i> : Décret d'application	8
<i>Article 4 (nouveau)</i> : Evaluation et adaptation éventuelle du mécanisme de garantie	8
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	11
TABLEAU COMPARATIF	13

Mesdames, Messieurs,

Examiné en premier lieu par le Sénat, le 27 octobre 1992, le projet de loi relatif à l'institution d'une garantie de l'Etat pour certaines expositions temporaires d'oeuvres d'art avait été rejeté par la Haute Assemblée après que le Gouvernement eût invoqué l'irrecevabilité financière d'un des deux principaux amendements proposés par votre commission des affaires culturelles, qui tendait à étendre le bénéfice de cette garantie aux expositions temporaires organisées par les collectivités territoriales.

Auparavant, le Sénat avait, sur la proposition de votre commission des affaires culturelles, profondément remodelé le mécanisme de la garantie instituée par le projet de loi afin de lui conférer une certaine efficacité. A cet effet, il avait substitué au dispositif proposé par le projet de loi, qui reposait sur l'octroi d'une garantie consentie globalement, pour l'ensemble des oeuvres empruntées à l'occasion d'une exposition, et assortie d'une franchise de 300 millions de francs de dommages, un système dans lequel l'Etat pouvait sélectionner les quelques oeuvres qui bénéficieraient de sa garantie au premier franc.

L'Assemblée Nationale a examiné le texte du projet de loi rejeté par le Sénat au cours d'une séance tenue le 14 décembre 1992. Elle a, sous réserve de quelques modifications rédactionnelles, adopté le dispositif de garantie proposé par le Gouvernement.

Ainsi, si un large consensus s'est dégagé, au Sénat comme à l'Assemblée Nationale, pour approuver l'objectif poursuivi par le projet de loi -alléger le coût de l'assurance des grandes expositions d'oeuvres d'art-, force est de constater que les modalités proposées pour parvenir à ce résultat ne font pas l'unanimité.

Votre commission des affaires culturelles ne vous proposera pas de modifier, une nouvelle fois, les caractéristiques de la garantie de l'Etat instituée par le projet de loi. L'Assemblée Nationale a prévu de demander au Gouvernement d'adresser au Parlement, dans un délai de trois ans, un rapport d'évaluation de la procédure mise en place par le projet de loi. L'article 4 (nouveau) du projet de loi précise qu'il appartiendra au Gouvernement de déposer, le cas échéant, un projet de loi destiné à procéder aux éventuelles

adaptations du dispositif de garantie qui auraient été jugées utiles par les évaluateurs.

Il va de soi que la commission des affaires culturelles pourrait, à cette occasion, et si la garantie instituée aujourd'hui se révélait, comme elle le craint, d'une efficacité limitée, proposer à nouveau de lui substituer une garantie octroyée au premier franc à un échantillon d'oeuvres sélectionnées par l'Etat.

Elle vous invitera, en revanche, à réaffirmer la nécessité d'étendre le bénéfice de la garantie de l'Etat aux collectivités locales qui organisent de grandes expositions temporaires.

Il importe de souligner que la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale a, sur la proposition de son rapporteur, M. Jean-Pierre Bequet, adopté un amendement qui poursuivait le même objectif. Cet amendement n'a cependant pu être discuté en séance publique puisque, aux termes du règlement de l'Assemblée Nationale, seuls peuvent être examinés dans cette enceinte les amendements jugés financièrement recevables.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Caractéristiques de la garantie accordée par l'Etat aux expositions temporaires

● Considérant que l'institution d'une garantie accordée globalement, par exposition, et assortie d'une franchise de 300 millions de francs de dommages se révélerait largement inopérante et que l'allègement des primes d'assurance commerciale que pouvaient en attendre les établissements publics bénéficiaires restait très incertain, le Sénat avait, sur la proposition de sa commission des affaires culturelles, profondément remanié le mécanisme de garantie proposé par le projet de loi.

S'inspirant plus étroitement des modèles anglo-saxons qui ont fait la preuve de leur efficacité, il avait substitué au dispositif proposé par le projet de loi un mécanisme qui reposait sur la sélection, parmi les oeuvres empruntées pour les grandes expositions dont la valeur d'assurance excéderait 30 millions de francs, de celles qui bénéficieraient de la garantie de l'Etat au premier franc.

Il avait en outre précisé dans la loi que la garantie de l'Etat ne pourrait être accordée, selon les indications qui lui avaient été fournies par le ministre de la culture, que dans la limite d'un plafond fixé chaque année par la loi de finances.

● L'Assemblée Nationale n'a pas repris à son compte les modifications apportées par le Sénat à cet article avant que le projet de loi n'ait été repoussé dans son ensemble.

Elle a adopté à cet article deux amendements rédactionnels et un amendement tendant à préciser, après que le Gouvernement eût fait part de son intention de renoncer à la fixation d'un plafond annuel de garantie par la loi de finances, que la garantie de l'Etat était accordée sans plafond.

● Position de la commission

Bien qu'il eût été facile de remédier à la principale critique adressée par le Gouvernement au mécanisme de garantie proposé par le Sénat, en prévoyant de laisser à la charge des établissements publics une franchise comparable à celle qui est pratiquée en Grande-Bretagne (20.000 francs pour les établissements publics nationaux, 1.000 francs pour les collectivités locales ou les autres institutions non gouvernementales) dans le souci de ne pas transférer à l'administration la responsabilité de la gestion des petits sinistres, votre commission des affaires culturelles ne vous proposera pas d'amender à nouveau le projet de loi en ce sens.

Elle se réserve la possibilité de déposer, le cas échéant, au vu des résultats de l'évaluation du mécanisme de garantie à laquelle le Gouvernement sera tenu de procéder dans un délai de trois ans, une proposition de réforme législative.

Votre commission des affaires culturelles a adopté à cet article deux amendements rédactionnels.

Après l'article premier

Extension de la garantie de l'État aux expositions temporaires organisées par les collectivités territoriales

● Lors de l'examen du projet de loi en première lecture, le Sénat a été unanime pour souhaiter une extension du bénéfice de la garantie de l'État aux grandes expositions temporaires organisées par les collectivités territoriales.

Nombre d'intervenants ont souligné à cette occasion que les collectivités territoriales rencontraient les mêmes difficultés que les établissements publics nationaux à faire assurer leurs expositions d'oeuvres d'art.

Encouragé par le ministre de la culture, qui avait indiqué, lors de son audition par la commission des affaires culturelles, qu'il ne serait pas hostile, à titre personnel, à ce que l'on s'attache à rechercher une solution qui permette d'étendre aux collectivités territoriales le bénéfice de la garantie accordée par l'État pour certaines expositions temporaires, votre rapporteur avait déposé un amendement en ce sens.

Adopté par votre commission des affaires culturelles, cet amendement prévoyait que la garantie de l'Etat pouvait être accordée aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics dans les mêmes conditions qu'aux établissements publics nationaux, c'est-à-dire que seules auraient pu bénéficier de cette garantie les expositions temporaires dont la valeur totale d'assurance aurait excédé 300 millions de francs et qui auraient été préalablement agréées par l'autorité administrative.

Le secrétaire d'Etat chargé de l'enseignement technique a invoqué l'irrecevabilité financière de cet amendement. Cette décision a motivé le rejet de l'ensemble du projet de loi par la Haute Assemblée.

● La commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée Nationale a, à son tour, sur la proposition de son rapporteur, adopté un amendement poursuivant le même objectif. Toutefois, cet amendement, qui aggrave les charges potentielles supportées par l'Etat, n'a pu être défendu en séance publique.

● Position de la commission

Votre commission vous propose une nouvelle fois d'adopter un amendement tendant à étendre aux collectivités territoriales le bénéfice de la garantie instituée par le projet de loi pour certaines expositions temporaires.

Article 2

Procédure d'agrément des expositions bénéficiant de la garantie de l'Etat

● Avant que l'ensemble du projet de loi ne soit rejeté, le Sénat avait, sur la proposition de votre commission des affaires culturelles, adopté un amendement tendant à préciser expressément dans la loi que l'avis de la commission consultative portait notamment sur les conditions propres à garantir la sécurité du transport et de l'exposition des oeuvres faisant l'objet de la garantie de l'Etat. Il avait, sur la proposition de M. Pierre-Christian Taittinger, également précisé que la commission procédait à un contrôle des valeurs agréées des oeuvres bénéficiaires de la garantie de l'Etat.

● Considérant que ces précisions complétaient utilement le texte du projet de loi, l'Assemblée Nationale a, sur la proposition de sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales, repris à son compte les modifications qui avaient été adoptées par le Sénat.

● Position de la commission

Votre commission des affaires culturelles a adopté cet article sans modification.

Article 3

Décret d'application

● Le Sénat avait, avant de rejeter l'ensemble du texte, adopté un amendement rédactionnel à cet article qui renvoie à un décret en Conseil d'Etat la définition des conditions d'octroi de l'agrément des expositions bénéficiant de la garantie de l'Etat, ainsi que la fixation de la composition et des modalités de fonctionnement de la commission consultative.

● L'Assemblée Nationale a repris à son compte cet amendement rédactionnel.

● Position de la commission

Votre commission des affaires culturelles a adopté cet article dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

Article 4 (nouveau)

Évaluation et adaptation éventuelle du mécanisme de garantie

● L'Assemblée Nationale a, sur la proposition de sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales, introduit dans la loi un article additionnel invitant le Gouvernement à adresser au Parlement, dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi, un rapport d'évaluation du mécanisme de garantie.

- Cet article précise qu'il appartiendra au Gouvernement de s'appuyer sur les conclusions des évaluateurs pour déposer le cas échéant un projet de loi tendant à procéder aux adaptations estimées nécessaires.

● Position de la commission

Votre commission des affaires culturelles a adopté cet article sans modification.

*

* *

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle propose, votre commission des Affaires culturelles demande au Sénat d'adopter, en deuxième lecture, le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Maurice Schumann, président, la commission des Affaires culturelles a examiné, en deuxième lecture, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale (n° 120, 1992-1993) relatif à l'institution d'une garantie de l'Etat pour certaines expositions temporaires, sur le rapport de M. Michel Miroudot.

Après l'exposé du rapporteur, le président Maurice Schumann a informé la commission que le Premier ministre lui avait adressé un courrier lui confirmant que le Gouvernement n'accepterait pas l'extension du bénéfice de la garantie de l'Etat aux expositions temporaires organisées par les collectivités territoriales, en raison de l'aggravation des charges publiques qui en résulterait.

M. Albert Vecten est intervenu pour souligner qu'il ne lui paraissait pas possible de renoncer à proposer cette extension, puisque les collectivités territoriales rencontraient les mêmes difficultés que les établissements publics nationaux à faire assurer de grandes expositions d'oeuvres d'art.

Après avoir adopté les amendements proposés par son rapporteur, la commission a adopté, en deuxième lecture, le projet de loi ainsi amendé.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi rejeté par le Sénat	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Article premier	Article premier	Article premier
<p>La garantie de l'Etat est accordée aux établissements publics nationaux pour la responsabilité qu'ils encourent à l'égard des personnes qui leur prêtent des oeuvres d'art, pour des expositions temporaires, lorsque ces expositions sont organisées, en France, par ces établissements, qu'elles ont reçu un agrément de l'autorité administrative et que le total des valeurs d'assurance des oeuvres n'appartenant pas à l'Etat dépasse trois cents millions de francs.</p>	<p>La garantie de l'Etat peut être accordée ...</p> <p>... francs.</p>	<p>La garantie de l'Etat est accordée ...</p> <p>... francs.</p>
<p>La garantie couvre la fraction supérieure à trois cents millions de francs des dommages résultant du vol, de la perte, de la détérioration ou de la dépréciation après sinistre des oeuvres prêtées n'appartenant pas à l'Etat, au cours des transports et pendant toute la durée du prêt.</p>	<p>La garantie couvre la fraction des dommages supérieurs à un seuil d'un minimum de trois cent millions de francs et résultant du vol ...</p> <p>... du prêt.</p>	<p>La garantie couvre la fraction supérieure à trois cents millions de francs des dommages résultant...</p> <p>... du prêt.</p>
<p>La garantie ne couvre pas les risques couverts par une assurance souscrite par le propriétaire ou par toute personne agissant pour le compte de celui-ci.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
		<p>Article additionnel après l'article premier</p> <p>La garantie de l'Etat prévue à l'article premier peut également être accordée, dans les mêmes conditions aux collectivités territoriales ou à leurs établissements publics qui organisent des expositions temporaires d'oeuvres d'art.</p>

Texte du projet de loi rejeté par le Sénat

—

Art. 2

Une commission, qui comprend des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées en matière culturelle et dans le domaine des assurances, formule des propositions pour l'octroi de l'agrément mentionné à l'article premier.

Art. 3

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application de la présente loi et notamment les conditions de l'agrément mentionné à l'article premier ainsi que la composition et les modalités de fonctionnement de la commission prévue à l'article 2

Texte adopté par l'Assemblée nationale

—

Art. 2

L'agrément mentionné à l'article premier est accordé après avis d'une commission comprenant des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées en matière culturelle et dans le domaine de l'assurance.

Cet avis porte notamment sur les conditions propres à garantir la sécurité du transport et de l'exposition des oeuvres faisant l'objet de la garantie de l'Etat ainsi que sur l'adéquation des valeurs d'assurance agréées par le propriétaire et les bénéficiaires de la garantie.

Art. 3

Un décret ...

... les conditions d'octroi de l'agrément ...

l'article 2.

Article 4 (nouveau)

Avant l'expiration d'un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport d'évaluation sera adressé par le Gouvernement au Parlement.

Au vu des conclusions de ce rapport, le Gouvernement déposera le cas échéant un projet de loi visant à procéder aux adaptations qui lui paraîtraient nécessaires.

Propositions de la commission

—

Art. 2

Sans modification

Art. 3

Sans modification

Article 4

Sans modification