

N° 135

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION
D'URGENCE, relatif aux produits soumis à certaines restrictions de
circulation et à la complémentarité entre les services de police, de
gendarmerie et de douane,

Par M. Michel MIROUDOT,

Sénateur.

(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 Baillet, 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 Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé 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 :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 3076, 3110 et T.A.767.

Sénat : 118 (1992-1993).

Commerce extérieur.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSE GENERAL	7
I. L'INCIDENCE DU MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN SUR LA PROTECTION DES PATRIMOINES NATIONAUX	7
A. LA PROTECTION DES «TRÉSORS NATIONAUX» RELEVÉ DE LA COMPÉTENCE DES ETATS MEMBRES	7
1. Une compétence fondée sur l'article 36 du Traité de Rome	7
2. Le choix des instruments de protection du patrimoine national	8
3. La liberté d'interprétation de la notion de «trésors nationaux»	10
B. L'ABOLITION DES FRONTIÈRES INTRACOMMUNAUTAIRES ET L'ÉLABORATION D'UNE RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE	13
1. La suppression des contrôles douaniers risque d'affecter l'efficacité des réglementations nationales	13
2. La réglementation communautaire en cours d'élaboration	14
II. LA RÉFORME DE LA LÉGISLATION NATIONALE SUR LES EXPORTATIONS D'OEUVRES D'ART	16
A. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE	16
B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉFORME PROPOSÉE	17
1. Le choix d'une législation calquée sur le règlement communautaire en cours d'élaboration	17
2. Un dispositif qui reste incomplet	19
C. UN DISPOSITIF QUI APPARAÎT PLUS PROTECTEUR DU MARCHÉ DE L'ART QU'IL NE L'EST DU PATRIMOINE NATIONAL ..	20
1. L'octroi du certificat est la règle, le refus l'exception	20
2. La seule solution possible ?	21

	<u>Pages</u>
EXAMEN DES ARTICLES	23
TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES AUX BIENS CULTURELS	23
<i>Article 4</i> : Définition des trésors nationaux	23
<i>Article 5</i> : Certificat de libre circulation des biens culturels présentant un intérêt historique, artistique ou archéologique	27
<i>Article 6</i> : Présentation en douane du certificat	30
<i>Article 7</i> : Conditions de délivrance du certificat	31
<i>Article 8</i> : Instruction de la demande de certificat	35
<i>Article 9</i> : Conséquences du refus de délivrance du certificat	35
<i>Article 10</i> : Exportation temporaire des trésors nationaux .	37
<i>Article 11</i> (supprimé) : Extension du dispositif aux exportations extracommunautaires	38
<i>Article 12</i> : Applicabilité aux exportations de biens culturels à destination des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer	39
<i>Article 13</i> : Adaptation de la législation protectrice des archives classées	39
<i>Article 14</i> : Suppression des sanctions pénales de l'exportation illicite prévues par les lois du 31 décembre 1913 et du 3 janvier 1979	41
<i>Article 15</i> : Sanctions pénales de l'exportation illicite des biens culturels	42
<i>Article 16</i> : Abrogation des dispositions législatives contraires	44
<i>Article 17</i> : Suppression du visa d'exportation des oeuvres cinématographiques vers les États membres de la CEE ...	45
<i>Article additionnel après l'article 17</i> : Fixation d'un terme à l'application des dispositions des articles 4 à 15	46
CONCLUSION	46
EXAMEN EN COMMISSION	47
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION	49
ANNEXE : Liste des biens culturels dont la protection est envisagée à l'échelle communautaire	53

Mesdames, Messieurs,

Il nous est aujourd'hui demandé de réformer, dans le cadre du projet de loi relatif aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane, la législation applicable aux exportations d'oeuvres d'art.

Les dispositions du titre II de ce projet de loi réalisent en effet la refonte de la législation protectrice du patrimoine national qui est attendue de longue date. Cette réforme présente aujourd'hui un caractère d'urgence : l'entrée en vigueur du marché unique européen, pour les biens, le 1er janvier 1993, affectera l'efficacité de la « loi » du 23 juin 1941 relative aux exportations d'oeuvres d'art, qui repose sur un contrôle systématique des biens proposés à l'exportation et l'octroi d'une licence douanière. La suppression des frontières intracommunautaires risque donc de favoriser la sortie illicite des biens culturels hors du territoire national.

Le titre II, qui abroge la « loi » de 1941, propose de lui substituer un mécanisme fondé sur l'octroi d'un certificat de libre circulation des biens culturels. Ce certificat atteste que le bien ne présente pas un intérêt suffisant pour justifier sa conservation sur le territoire national et qu'il peut dès lors circuler librement à l'intérieur de la Communauté économique européenne ou être exporté à destination d'un pays tiers.

La commission des affaires culturelles rappelle que les circonstances qui justifient aujourd'hui l'urgence avec laquelle le Parlement est appelé à examiner les dispositions du titre II sont connues depuis la ratification de l'Acte unique européen par la France, en décembre 1986. Il ne lui paraît pas admissible, dans ces conditions, que le Parlement dispose, en tout et pour tout, de trois semaines pour examiner ce projet de loi et que le Sénat soit, pour sa part, appelé à se prononcer en cinq jours sur la réforme de la

législation protectrice du patrimoine national, sans disposer des éléments nécessaires pour apprécier la portée exacte des dispositions proposées ni pouvoir se faire une idée précise de leur articulation avec la réglementation communautaire en cours d'élaboration.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. L'INCIDENCE DU MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN SUR LA PROTECTION DES PATRIMOINES NATIONAUX

A. LA PROTECTION DES «TRÉSORS NATIONAUX» RELÈVE DE LA COMPÉTENCE DES ETATS MEMBRES

1. Une compétence fondée sur l'article 36 du Traité de Rome

● L'article 36 du Traité de Rome autorise les États membres de la Communauté à prévoir, par dérogation au principe de libre circulation des biens posé par ses articles 30 et 34, des restrictions ou des interdictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par la «protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique».

● Ni l'Acte unique européen, ni le traité de Maastricht, dont la procédure de ratification n'est pas achevée, ne reviennent sur les dispositions de l'article 36 du Traité de Rome.

Qui plus est, la Conférence des États signataires de l'Acte unique a assorti le texte du traité d'une déclaration qui précise notamment qu'aucune des dispositions visant à l'établissement du marché intérieur «n'affecte le droit des États membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de lutte contre (...) le trafic des oeuvres d'art et des antiquités».

Si le traité de Maastricht reconnaît, pour la première fois, une compétence de la Communauté en matière culturelle, ce n'est, dans le domaine particulier de la circulation des biens culturels, que pour «encourager la coopération entre les États membres et, si nécessaire, appuyer ou compléter leur action» dans le domaine de «la conservation et (de) la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne».

Les dispositions de l'article 36 du Traité de Rome restent donc applicables. L'entrée en vigueur du marché unique européen ne remet pas en cause la compétence des

Etats membres à définir une législation nationale protectrice de leur patrimoine.

Cette compétence porte tant sur le choix des instruments mis en oeuvre pour assurer cette protection que sur l'interprétation de la notion de «trésor national».

2. Le choix des instruments de protection du patrimoine national

Les Etats membres conservent, dans les limites fixées par l'article 36 du Traité de Rome, le choix des instruments de protection de leurs trésors nationaux.

● Les limites fixées par l'article 36 du Traité de Rome

Le premier alinéa de l'article 36 du Traité de Rome autorise les Etats membres à définir des restrictions ou des interdictions de circulation des biens culturels fondées sur la protection de leurs «trésors nationaux».

Aussi, la Cour de Justice des Communautés européennes a-t-elle jugé que l'institution d'une taxe à l'exportation des oeuvres d'art par le Gouvernement italien n'entraîne pas dans le cadre des procédures autorisées par l'article 36 du Traité (1) : «la perception d'une taxe a pour conséquence de rendre plus onéreuse l'exportation des produits en cause, mais sans assurer la réalisation du but visé par cet article, qui est de protéger le patrimoine culturel national.»

Le deuxième alinéa de l'article 36 précise en outre que les mesures de restriction ou d'interdiction, que les Etats membres ont la faculté de définir, ne doivent toutefois «ni constituer un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée de commerce entre les Etats membres».

Il appartient donc à la Commission des Communautés européennes de contrôler et à la Cour de Justice de sanctionner les éventuels détournements de pouvoir commis par les Etats membres à l'occasion d'une interdiction abusive d'exporter un bien culturel.

L'on observera que la jurisprudence de la Cour de Justice se résume en la matière à un seul arrêt et que la décision attaquée ne portait pas précisément sur une mesure d'interdiction d'exportation, mais sur l'institution d'une taxe à l'exportation prohibée par l'article 16 du Traité.

(1) *Affaire 7-68, Arrêt du 10.12.1968, Rec. 1968, p 618 et suivantes.*

● **Le choix des procédures tendant à assurer la protection des trésors nationaux**

Sous des formes diverses, tous les Etats membres se sont aujourd'hui dotés d'une réglementation leur permettant de contrôler l'exportation définitive des éléments les plus significatifs de leur patrimoine culturel.

Notre regretté collègue, Pierre Matraja, en a dressé un tableau très complet dans un rapport sur la libre circulation des oeuvres d'art établi au nom de la Délégation pour les communautés européennes, en 1989, auquel votre rapporteur ne peut que renvoyer (1).

Les instruments mis en oeuvre pour assurer la protection du patrimoine national sont variés. L'on peut, schématiquement distinguer deux procédures de contrôle des exportations d'oeuvres d'art : celle qui repose sur l'interdiction d'exportation des objets répertoriés sur une liste préétablie et celle qui procède d'un contrôle systématique des biens culturels qui quittent le territoire national.

* Dans le premier cas, le contrôle de l'exportation se limite à vérifier que l'objet considéré ne figure pas sur la liste des biens dont l'intérêt artistique, historique ou archéologique justifie qu'ils soient conservés sur le territoire national. Cette procédure a été, à quelques nuances près, retenue par les Etats du Nord de l'Europe : l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique, et le Luxembourg.

En Allemagne, par exemple, seule est soumise à autorisation préalable l'exportation des biens répertoriés sur une « liste des objets d'importance culturelle nationale », établie au niveau fédéral sur la base des propositions des Länder auxquels ressortit, aux termes de la loi fondamentale de 1949, la compétence culturelle.

Cette liste, qui est relativement figée, comporte au total un millier d'objets (2). De surcroît, lorsque la demande d'exportation est introduite par un marchand d'art inscrit au registre du commerce, la procédure d'exportation repose sur une présomption d'exportabilité, la preuve du caractère exportable d'un bien culturel étant réputée acquise par la fourniture d'une simple déclaration indiquant que l'objet n'est pas inscrit sur l'inventaire national et qu'aucune procédure n'est en cours.

(1) *Délégation pour les Communautés européennes - Conclusions n° 207/89, Séance du 24 mai 1989.*

(2) *Les collections étant cependant inventoriées sous une référence unique.*

* Dans le deuxième cas, la législation protectrice du patrimoine national repose sur un contrôle systématique de l'exportation des biens culturels, qui peut être refusée ou assortie de conditions.

D'une manière générale, c'est la solution pour laquelle ont opté les pays du Sud de l'Europe, aux premiers rangs desquels la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal.

Dans cette classification, la Grande-Bretagne et la France occupent une position intermédiaire, la législation britannique se rapprochant toutefois de celle établie par le premier groupe de pays et celle de la France des réglementations en vigueur dans les pays du Sud de l'Europe.

3. La liberté d'interprétation de la notion de «trésors nationaux»

L'appréciation de la portée de la dérogation au principe de la libre circulation des biens que les Etats membres sont autorisés à définir en application de l'article 36 du Traité de Rome pose le problème de l'interprétation de la notion de «trésors nationaux ayant une valeur historique, artistique ou archéologique».

● **Que peut-on entendre par «trésor national ayant une valeur historique, artistique ou archéologique» ?**

Votre rapporteur se contentera ici de fournir quelques indices nécessaires à l'interprétation de cette notion, vous invitant à vous reporter, pour une analyse plus approfondie, au rapport de la Délégation pour les communautés européennes précité, établi en 1989 par notre regretté collègue Pierre Matraja.

Il est tout d'abord vraisemblable que les rédacteurs du Traité de Rome n'avaient pas à l'esprit une conception très restrictive de la notion de «trésor», qui réserverait cette qualification à quelques monuments exceptionnels ou aux oeuvres d'art abritées dans les collections publiques, qui ont peu de chance de circuler sur le marché de l'art. Il n'est besoin, pour s'en convaincre, que de se référer à la théorie de l'effet utile, élaborée par la Cour de Justice des Communautés européennes pour servir de règle d'interprétation des dispositions du traité.

L'épithète «national» doit-il être interprété comme limitant la faculté des Etats membres à interdire l'exportation des

biens créés sur leur territoire ou qui sont le fruit des artistes nés sur leur sol ?

Comment par ailleurs établir le rattachement d'un trésor artistique à une communauté nationale ? Par le lieu de création ? La nationalité de son auteur ? Son caractère typique à l'égard d'une culture ?

Une interprétation étroite du caractère national d'un objet poserait des difficultés insurmontables d'application. Quelle est, en effet, la nationalité de la Joconde ? Quel pays, de la France ou de l'Espagne, serait fondé à revendiquer comme trésor national un tableau de Pablo Picasso ou de Juan Gris ?

Comme le soulignait le commissaire du Gouvernement Jean Kahn, à l'occasion d'un litige porté devant le Conseil d'Etat ⁽¹⁾, il semble plutôt *« que ce qui fait l'intérêt national d'un ouvrage ou d'une entreprise, c'est, bien plus que la nationalité de son auteur, l'intérêt que lui porte ou qu'est supposée lui porter la Nation. Les deux choses, certes, sont parfois liées, du moins jusqu'à un certain point, mais elles ne le sont pas d'une manière assez étroite, assez rigide, pour que l'origine de l'oeuvre d'art soit davantage qu'un simple élément de fait dans l'appréciation de l'intérêt qu'elle présente pour le public ou pour la Nation. »*

Et de préciser, à propos de dessins de J.B. Tiepolo importés en France vingt-cinq ans plus tôt : *« Ils n'ont sans doute aucun intérêt national d'histoire (...) ; mais ils ont certainement un intérêt national d'art, en ce sens que la France est intéressée à conserver sur son sol les oeuvres de maîtres vénitiens qui, jusqu'ici, sont peu représentées dans nos musées. D'ailleurs, serions-nous mieux pourvus en monuments de l'école vénitienne que la solution ne serait pas différente, car s'il est intéressant de créer une collection lorsqu'elle n'existe pas, il n'est pas moins intéressant de la compléter lorsqu'elle existe. Nous vous demanderons en conséquence d'admettre (...) que rien ne s'oppose en principe à ce que des oeuvres d'art d'origine étrangère soient regardées comme présentant un intérêt national d'art ou d'histoire. »*

● **Qui, de la Communauté ou des Etats membres, est compétent pour interpréter la notion de « trésor national » ?**

C'est, assurément, aux Etats membres qu'il appartient de définir la notion de trésor national.

(1) *Affaire Sieur Héli de Talleyrand - Périgord, CE, Assemblée, 12 décembre 1969. Conclusions Jean Kahn reproduites dans l'A.J.D.A. de Janvier 1970, p. 34 et suivantes.*

L'on se reportera en particulier à l'analyse de M. Pierre Pescatore, l'un des juges de la Cour de Justice des Communautés européennes, sur cette question (1).

« A défaut de jurisprudence spécifique sur le sujet, voyons comment la Cour a traité des notions parallèles et proches, comme celle de la moralité ou de l'ordre public. La jurisprudence exprime, à cet égard, deux positions qui reflètent la polarité du problème.

« Tout d'abord, la Cour a dit qu'il appartient à chaque Etat membre de définir quelles sont, sur son territoire, les exigences de l'ordre public et de la moralité ; elle n'a jamais essayé d'imprimer une signification communautaire à ces notions. Je ne crois pas qu'elle jugerait autrement le jour où il s'agirait de définir ce qu'un Etat considère comme étant son intérêt culturel, sa conception artistique et son passé historique. L'article 36 est plus qu'une exception aux règles du libre échange : il marque une limite à la compétence de la Communauté.

« Mais en même temps, la Cour exerce un contrôle marginal en la matière, qui n'est pas dissemblable du contrôle de l'excès ou du détournement de pouvoir en droit administratif. L'article 36 fait figure d'exception dans un milieu de libre échange ; il comporte au surplus une clause d'abus qui doit empêcher que cette possibilité de dérogation soit utilisée à des fins de discrimination ou de protectionnisme commercial. La Cour a, dans de nombreuses décisions, mis l'accent sur ces limites, en utilisant différentes formules. S'il est vrai qu'il faut reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation adéquate, la portée de ces notions ne saurait être déterminée unilatéralement par les Etats membres sans contrôle des institutions de la Communauté ; il faut que l'on soit en présence « d'une menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société ».

Enfin, la Cour a mis l'accent sur le caractère extra-économique des valeurs protégées par l'article 36 qui ne saurait donc être détourné de sa fonction en étant utilisé pour favoriser l'intérêt commercial de l'Etat. Là aussi, on peut anticiper que, le jour où il s'agira de déterminer ce qu'est un trésor national, artistique ou historique, la Cour s'inspirera des mêmes standards d'appréciation. Ainsi, le recours, par un Etat membre, aux facilités offertes par l'article 36 afin d'enrichir à bon compte ses collections nationales, sans que soit réellement en cause la protection d'un trésor d'intérêt national, pourrait être considéré comme un usage abusif de l'article 36.»

(1) «Le commerce de l'art et le marché commun», Revue trimestrielle de droit européen, 1985, p. 451 et suivantes.

C'est ainsi que l'on peut expliquer l'opposition résolue à laquelle s'est heurtée la proposition de la Commission des Communautés européennes qui tendait, sur le fondement d'une interprétation extensive des compétences communautaires en général et des siennes propres en particulier, à élaborer une communication interprétative de la notion de trésor national. L'initiative de la Commission visait à définir les critères harmonisés de l'appréciation de cette notion, qui se seraient imposés aux Etats membres indépendamment de leur culture et de leur passé historique ou artistique. La réflexion engagée par la Commission, en ce sens, entre 1988 et 1989 est, heureusement, restée sans lendemain.

B. L'ABOLITION DES FRONTIÈRES INTRACOMMUNAUTAIRES ET L'ÉLABORATION D'UNE RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE

1. La suppression des contrôles douaniers risque d'affecter l'efficacité des réglementations nationales

Si, en droit, l'entrée en vigueur du marché unique européen ne remet pas en question la faculté offerte aux Etats membres de restreindre ou d'interdire l'exportation de certains biens culturels, la suppression des contrôles douaniers exercés systématiquement aux postes frontières risque, en fait, de priver d'efficacité les législations nationales qui, comme celle de la France, reposent sur un contrôle généralisé des objets d'art quittant le territoire national.

Par ailleurs, la disparité des niveaux de protection offerte par les législations des différents Etats membres risque de favoriser l'exportation hors de la Communauté des biens culturels qui auront quitté illicitement leur territoire national.

C'est la raison pour laquelle, sans s'engager dans la voie d'une véritable harmonisation des législations nationales ni retenir l'idée d'une interprétation communautaire de la notion des «trésors nationaux», une réglementation communautaire, destinée à compléter les dispositifs nationaux en assurant la protection d'un «noyau dur» de trésors nationaux, doit être adoptée prochainement.

2. La réglementation communautaire en cours d'élaboration

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, le Conseil des ministres «marché intérieur» est parvenu, le 10 novembre 1992, à un accord politique sur le contenu d'un dispositif de protection communautaire qui comporte deux volets : un règlement instaurant une protection aux frontières extérieures de la Communauté et une directive imposant la restitution d'un bien sorti illicitement d'un Etat membre vers un autre.

Cet accord a été obtenu à la majorité qualifiée, la Grèce ayant voté contre et l'Allemagne s'étant abstenue.

On peut espérer, compte tenu des délais qui seront nécessaires pour permettre leur examen par le Parlement européen, que ces textes pourront être définitivement adoptés au cours du premier semestre de 1993.

● **La proposition de règlement tend à instituer une protection du patrimoine des Etats membres, minimale et uniforme, aux frontières extérieures de la Communauté : l'exportation à destination d'un pays tiers des biens figurant parmi les catégories de biens culturels répertoriés sur une liste commune établie par les Etats membres ne sera possible que si le bien est accompagné d'un certificat de libre circulation.**

Le certificat est délivré par le pays d'origine de l'objet ou par l'Etat membre dans lequel il se trouve licitement, à titre définitif, le 1er janvier 1993. La validité du certificat est reconnue par tous les Etats membres.

● **La proposition de directive tend à organiser entre les Etats membres de la Communauté un système de restitution des trésors nationaux ayant illicitement quitté leur pays d'origine.**

Chaque Etat membre pourra ainsi demander et obtenir la restitution d'un bien culturel localisé dans un autre Etat membre, à la condition qu'il prouve que le bien considéré :

- présente, à ses yeux, le caractère de trésor national,

- figure parmi les catégories de biens répertoriés sur la liste des biens culturels dressée par les Etats membres pour l'application du règlement communautaire ou, sans figurer sur cette liste, est inventorié dans les collections publiques ou, dans les pays

qui disposent d'une protection spécifique des biens culturels, par les autorités ecclésiastiques ;

- est sorti illicitement de son territoire après le 1er janvier 1993.

Dès lors que ces trois conditions sont réunies, la restitution ne peut être refusée que s'il y a prescription de l'action. La proposition de directive distingue deux cas de prescription :

- un délai d'un an s'est écoulé entre le moment où le pays qui réclame sa restitution a eu connaissance du lieu où se trouvait le bien et de l'identité de son possesseur ou de son détenteur ;

- un délai de trente ans s'est écoulé depuis la sortie illicite du bien. Ce délai est prorogé jusqu'à 75 ans lorsque le bien fait partie de collections publiques.

La restitution du bien est ordonnée par un tribunal du pays où le bien est retrouvé. Elle peut donner lieu au versement d'une indemnité équitable, qu'il appartiendra au tribunal de fixer, au bénéfice du possesseur du bien qui l'aurait acquis de bonne foi.

● La liste commune des biens culturels dressée par les Etats membres constitue donc le pivot de la réglementation communautaire en cours d'adoption.

Cette liste, qui figure en annexe, fait intervenir trois éléments : une énumération de catégories de biens culturels, un critère tiré de l'ancienneté du bien et un critère tiré de sa valeur marchande. Seuls entreront dans le champ d'application de la réglementation communautaire les biens qui figureront parmi les catégories de biens énumérés, disposeront d'une ancienneté suffisante et dont la valeur marchande ne sera pas inférieure aux seuils fixés.

II. LA RÉFORME DE LA LÉGISLATION NATIONALE SUR LES EXPORTATIONS D'OEUVRES D'ART

A. UNE RÉFORME NÉCESSAIRE

La réglementation relative aux exportations d'oeuvres d'art est aujourd'hui définie par un ensemble de textes de niveaux inégaux : l'acte dit « loi » du 23 juin 1941, un décret du 30 novembre 1944 et divers « avis aux exportateurs ».

Elle subordonne à autorisation administrative l'exportation des oeuvres d'art, à l'exception toutefois des oeuvres d'art contemporain ⁽¹⁾ dont l'exportation est libre et des oeuvres dont la valeur est inférieure à 100.000 francs dont l'exportation est, depuis 1988, soumise à une simple déclaration auprès de l'administration culturelle compétente.

L'autorisation administrative est matérialisée sous la forme d'une licence d'exportation délivrée par la direction générale des douanes, après examen des objets proposés à l'exportation par les conservateurs du patrimoine du ministère de la culture.

Lorsque ces conservateurs estiment qu'un bien a rang de trésor national, ils peuvent proposer au ministre de la culture de refuser la sortie du bien du territoire national.

La loi de 1941 offre, dans cette hypothèse, deux possibilités :

- le bien peut être simplement interdit d'exportation ;

- le bien peut être « retenu en douane » : aux termes de l'article 2 de la « loi » du 23 juin 1941, « l'Etat a le droit de retenir, soit pour son compte, soit pour le compte d'un département, d'une commune ou d'un établissement public, au prix fixé par l'exportateur, les objets proposés à l'exportation. Ce droit pourra s'exercer pendant une période de six mois ».

Si la loi de 1941 a fait l'objet de vives critiques de la part des professionnels du marché de l'art, qui lui reprochent en particulier l'incertitude dans laquelle elle place l'acquéreur étranger qui souhaite sortir son acquisition de France, l'Etat a, dans la

(1) C'est-à-dire les oeuvres d'artistes vivants ou les oeuvres créées depuis moins de vingt ans par des artistes décédés.

pratique, fait un usage extrêmement modéré des prérogatives de puissance publique qui lui sont offertes. Moins d'une interdiction de sortie non assortie d'un achat en douane a été prononcée par an, en moyenne, au cours des cinquante dernières années ; 133 oeuvres seulement ont été acquises à la suite d'un arrêt en douane au cours des trois années 1988, 1989 et 1990, dont la moitié au profit de musées appartenant à des collectivités locales, pour un prix moyen de 600.000 francs.

La refonte de la législation nationale était certes nécessaire, afin notamment de la reformuler dans le cadre de la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir réglementaire opérée par les articles 34 et 37 de la Constitution de 1958.

Elle devient aujourd'hui urgente : l'efficacité du dispositif de protection prévu par la loi de 1941, qui est fondé sur un contrôle systématique des biens à la sortie du territoire national et sur la délivrance d'une licence d'exportation par les services des douanes, risque d'être affectée par la suppression des frontières intracommunautaires qui sera effective, pour les biens, le 1er janvier 1993.

Le titre II du projet de loi soumis à votre approbation tend donc à prévenir l'exode du patrimoine national qui pourrait résulter de l'entrée en vigueur du marché unique européen.

B. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA RÉFORME PROPOSÉE

1. Le choix d'une législation calquée sur le règlement communautaire en cours d'élaboration

Le dispositif de protection du patrimoine national que vous propose d'adopter le titre II du projet de loi est très étroitement inspiré de la réglementation communautaire en cours d'élaboration, tant dans le choix de la procédure que dans l'étendue de son champ d'application.

• Une protection fondée sur la délivrance d'un certificat de libre circulation

Le titre II du projet de loi, qui abroge l'acte dit « loi » de 1941, vous propose de lui substituer un mécanisme de protection

fondé sur la délivrance d'un certificat attestant que le bien ne constitue pas un trésor national et qu'il circule dès lors librement hors de France. Ce certificat est valable tant pour la circulation du bien dans la Communauté que pour son exportation vers les pays tiers.

Concrètement, l'application de ces dispositions revient à distinguer trois catégories de biens culturels :

- les biens qui circulent librement, sans autre formalité : il s'agit en particulier des oeuvres d'art contemporain et des biens qui n'entrent pas dans les catégories de biens culturels énumérées par la liste qui délimite le champ d'application des dispositions de l'article 5 relatives au certificat. L'on citera, par exemple, le cas des oeuvres cinématographiques ou des photographies réalisées depuis de moins de cinquante ans et qui appartiennent à leurs auteurs ;

- les biens dont la circulation est subordonnée à la délivrance d'un certificat : il s'agit des biens qui, sans constituer des trésors nationaux au sens de l'article 4 du projet de loi, présentent un intérêt historique, artistique ou archéologique et entrent dans l'une des catégories de biens énumérées par la liste précitée, fixée par décret en Conseil d'Etat ;

- les trésors nationaux, dont l'exportation définitive hors du territoire national est interdite : l'article 4 définit la notion de trésors nationaux comme recouvrant, d'une part, les biens répertoriés dans les collections publiques et les biens ou les archives classés ; d'autre part, les biens qui présentent un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie.

Dans ce dernier cas, l'appartenance à la catégorie des trésors nationaux est appréciée au cours de la procédure d'instruction de la demande de certificat : elle est la conséquence du refus du certificat. Il appartiendra à l'administration, dans le délai de trois ans pendant lequel toute nouvelle demande de certificat introduite pour un bien auquel il aura été refusé une première fois est irrecevable, de tirer les conséquences de cette qualification de trésor national, en entamant une procédure de classement (bien mobilier ou archives) ou en revendiquant la propriété du bien (bien culturel maritime, fouilles archéologiques). A défaut, l'article 9 prévoit, qu'à l'expiration de ce délai de trois ans, le certificat ne saurait être refusé une deuxième fois pour un même bien.

● **Un champ d'application calqué sur celui de la réglementation communautaire en cours d'élaboration**

L'exposé des motifs du projet de loi indique : -le champ d'application (du certificat), précisé par décret en Conseil d'Etat, sera identique à celui du règlement communautaire applicable à l'exportation vers les pays tiers, ce qui permettra une articulation rigoureuse entre la protection nationale et la protection communautaire du patrimoine mobilier. Ce dispositif national, en appui du dispositif communautaire, permettra d'assurer à la fois la pleine protection de notre patrimoine national et un développement du marché légal de l'art.

Ce choix est a priori logique dans la mesure où, si les Etats membres conserveront après le 1er janvier 1993 la faculté d'étendre à l'envi la liste de leurs trésors nationaux -en France par exemple en recourant au classement des biens mobiliers dont l'effet secondaire est d'interdire la sortie définitive du territoire national-, ils ne disposeront plus ni de la faculté d'en contrôler l'exportation hors de la CEE ni de la possibilité d'en obtenir la restitution auprès d'un autre Etat membre, dès lors que ces trésors nationaux ne figureront pas sur la liste commune des biens culturels protégés qui aura été établie à l'échelle communautaire.

Dans ces conditions, seul l'alignement du champ de la protection nationale sur celui de la réglementation communautaire permet d'assurer la pleine efficacité de la première.

2. Un dispositif qui reste incomplet

Les dispositions du titre II du projet de loi relatif aux produits soumis à certaines restrictions de circulation ne constituent que le premier volet de la réforme de la législation nationale.

Il sera nécessaire, dans un proche avenir, de compléter ce dispositif afin d'assurer la transposition en droit français de la directive communautaire sur la restitution des biens culturels sortis illicitement du territoire d'un Etat membre.

La loi devra notamment définir le régime de propriété du bien restitué, en particulier lorsque l'exportation illicite a été le fait de son propriétaire. Elle devra fixer les délais de prescription de l'action en restitution. Elle devra enfin définir les sanctions pénales dont seront passibles les personnes responsables de l'importation illicite d'un bien culturel sur le territoire national.

C. UN DISPOSITIF QUI APPARAÎT PLUS PROTECTEUR DU MARCHÉ DE L'ART QU'IL NE L'EST DU PATRIMOINE NATIONAL

Le dispositif de contrôle des exportations d'oeuvres d'art soumis à votre approbation est incontestablement un dispositif d'inspiration libérale.

Il repose sur un postulat : l'octroi du certificat est la règle, son refus l'exception. Dans cette logique, les garanties offertes aux particuliers ou aux marchands auxquels est refusé le certificat sont supérieures à celles qui entourent l'autorisation de sortie des biens culturels.

1. L'octroi du certificat est la règle, le refus l'exception

L'article 7 du projet de loi, qui fixe les conditions de délivrance du certificat, pose le principe de l'octroi du certificat.

Si l'on excepte le cas de refus conservatoire qui sera examiné plus en détail ci-dessous, le certificat ne peut être refusé qu'aux trésors nationaux.

Encore faut-il rappeler que lorsque le certificat a été refusé une première fois à un bien qui n'appartient pas aux collections publiques ou n'est pas classé, il ne pourra lui être refusé une deuxième fois si l'administration n'a pas, dans le délai de trois ans qui suit le refus du certificat, organisé sa conservation sur le territoire national.

Dans la logique retenue par l'article 7, la décision du ministre de la culture n'est précédée de l'avis d'une commission composée de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées que lorsque l'administration envisage de refuser le certificat.

Cette commission doit rendre un avis motivé, qui ne préjuge pas cependant du sens de la décision qui sera finalement arrêtée par le ministre.

Dans le cas contraire, le ministre prend sa décision sans être éclairé par l'avis d'un organe collégial.

2. La seule solution possible ?

L'on peut légitimement se demander si l'article 36 du Traité de Rome n'aurait pas permis au Gouvernement d'inscrire la réforme de la législation relative aux exportations d'oeuvres d'art dans une logique moins restrictive que celle qui découle du principe de l'octroi du certificat.

On peut regretter en particulier que la commission prévue par l'article 7 ne soit pas également appelée à rendre un avis lorsque l'administration envisage d'accorder le certificat. En ce sens, la commission ne peut apparaître comme le garant de la préservation du patrimoine national.

Votre commission a cependant renoncé à vous proposer de modifier la procédure d'octroi du certificat prévue par le projet de loi.

Tout d'abord, parce qu'il apparaît difficilement concevable de demander à la commission consultative d'émettre un avis circonstancié sur une dizaine de milliers de certificats par an ⁽¹⁾, dans des délais qui restent raisonnables au regard de l'exigence de fluidité du marché de l'art réclamée par les professionnels, sauf à renoncer que cet organe soit composé de personnalités compétentes. L'objectif poursuivi est en effet de parvenir à délivrer le certificat en une huitaine de jours.

Ensuite, parce que la procédure d'instruction de la demande, qui sera précisée par arrêté du ministre de la culture, lui a semblé présenter des garanties scientifiques suffisantes pour empêcher une interprétation trop libérale des dispositions prévues par la loi.

La demande de certificat, accompagnée d'une description précise du bien (auteur, procédé de fabrication, signature, dimensions, ...) sera adressée à la direction des musées de France, qui instruira le dossier. Dans tous les cas, la procédure d'instruction comportera un examen matériel du bien par un conservateur du patrimoine, qui appréciera si le bien peut quitter le territoire national. Dans le cas contraire, la commission consultative sera réunie.

Enfin, parce que l'exigence tenant à la motivation de la décision d'octroi du certificat, introduite par l'Assemblée nationale sur la proposition de sa commission des affaires culturelles, familiales et sociales, ainsi que l'obligation de transmettre cette décision à la commission consultative prévue à l'article 7 paraissent

(1) à titre indicatif, 11.000 dossiers relatifs à l'octroi d'une licence d'exportation ont été instruits en 1990.

constituer un garde fou suffisant contre une interprétation laxiste des dispositions protectrices du patrimoine national.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AUX BIENS CULTURELS

Article 4

Définition des trésors nationaux

I. Commentaire du projet de loi

Jusqu'à présent, la notion de «trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique», que les Etats membres sont autorisés à soustraire à la libre circulation sur le marché intérieur en application de l'article 36 du Traité de Rome, ne bénéficie d'aucune définition en droit français.

Il appartient au ministre de la culture d'apprécier, au cas par cas, si le bien proposé à l'exportation présente ou non un intérêt national d'histoire et d'art⁽¹⁾. Dans l'affirmative, il dispose de la faculté soit d'en interdire simplement la sortie du territoire national, soit de l'acquérir en douane, à la valeur déclarée par l'exportateur, au profit de l'Etat ou des collectivités territoriales.

L'article 4 du projet de loi se propose aujourd'hui de préciser la définition des «trésors nationaux».

Cette notion recouvrirait trois catégories de biens :

- les biens appartenant aux collections publiques ;

(1) A l'exception toutefois des oeuvres d'artistes vivants ou des oeuvres créées depuis moins de vingt ans, dont l'exportation reste libre et des oeuvres dont la valeur marchande est estimée à moins de 100.000 francs, dont l'exportation est soumise à une simple déclaration auprès de l'administration culturelle compétente.

- les biens classés en application de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de la loi du 3 janvier 1979 sur les archives ;

- les autres biens qui présentent un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie.

● **les biens appartenant aux collections publiques**

Entrent incontestablement dans cette catégorie les biens qui constituent les collections des musées, des archives et des bibliothèques de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, et qui sont soumis au régime de la domanialité publique.

Peuvent également y entrer les oeuvres composant les collections des musées associatifs, lorsqu'une convention lie ces associations aux pouvoirs publics et qu'elle précise que les collections appartiennent à l'Etat ou aux collectivités territoriales. C'est le cas par exemple de l'Union centrale des arts décoratifs, puisque le décret n° 91-1158 du 11 novembre 1991 portant approbation de la convention passée par l'Etat avec cette association dispose : *« l'Etat est propriétaire des collections des musées et de la bibliothèque acquises depuis la fondation de l'association ainsi que celles qui le seront pendant la durée de la présente convention »*. C'est également la solution qui a été retenue par de nombreux musées de province, dont les associations gestionnaires ont cédé à la commune d'implantation la propriété de leurs collections.

En revanche, ne devraient pas être assimilés aux collections publiques pour l'application des dispositions de l'article 4, les biens appartenant aux autres musées associatifs.

Pour les mêmes raisons, les collections réunies par les Fonds régionaux d'art contemporain ne pourront être assimilées ipso facto aux trésors nationaux. Les statuts de ces associations, qui sont propriétaires des collections d'art contemporain constituées avec l'aide l'Etat, prévoient certes l'inaliénabilité des oeuvres, ainsi que les conditions théoriques de leur dévolution en cas de dissolution. Mais, comme le souligne très justement Dominique Bozo ⁽¹⁾, *« au sein d'une association régie par la loi de 1901, l'assemblée générale est souveraine et ce qu'une assemblée a décidé, une autre peut le modifier. En cas de contestation interne, et a fortiori en cas de*

⁽¹⁾ *Constats et propositions pour une politique du patrimoine artistique du XXème siècle dans le domaine des arts plastiques. Décembre 1987.*

dissolution, qui sera juge de l'application des statuts ? Qui décidera et comment du partage des collections en fonction des apports de l'Etat, de la région et éventuellement des départements et des communes ?. Et l'auteur de conclure *«rien ne permet d'affirmer que les collections des FRAC bénéficient, à coup sûr, des protections qui s'attachent aux objets des collections publiques.»*

En tout état de cause, la commission des affaires culturelles souligne que l'efficacité de la protection des trésors nationaux inclus dans les collections publiques reposera très largement sur l'exhaustivité et la précision des inventaires qui auront été dressés par les collectivités propriétaires des oeuvres. Elle attire l'attention sur l'effort qui doit nécessairement être accompli pour actualiser ces inventaires, généraliser le recensement photographique des objets conservés, procéder aux récolements périodiques et à l'informatisation des fichiers.

● **Les biens classés monuments historiques et les archives classées**

* Le classement des biens meubles ou immeubles permet à l'Etat de s'assurer, en raison des servitudes qui s'y attachent, de la sauvegarde d'un bien jugé particulièrement important au point de vue de l'histoire ou de l'art. Il n'emporte pas de transfert de propriété.

Instituée en 1887 pour les immeubles, la procédure de classement a été étendue en 1921 aux biens mobiliers et en 1933 aux archives. Elle est aujourd'hui réglementée par la loi du 31 décembre 1913 modifiée et complétée sur les monuments historiques et par la loi n° 79-16 du 3 janvier 1979 sur les archives.

L'article 1er de la loi de 1913 autorise le classement des «immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public». L'article 14 de cette même loi prévoit le classement des «objets mobiliers, soit meubles proprement dits, soit immeubles par destination, dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire, de l'art, de la science ou de la technique, un intérêt public».

Les dispositions du projet de loi intéressent plus particulièrement les objets mobiliers classés, encore qu'un fait divers a encore récemment prouvé que les immeubles classés n'étaient pas à l'abri d'un éventuel démembrement.

* L'article 11 de la loi du 3 janvier 1979 prévoit le classement, comme «archives historiques», des archives privées qui présentent, pour des raisons historiques, un intérêt public.

Le classement résulte dans tous les cas d'une décision administrative. Il est prononcé par arrêté du ministre de la culture lorsqu'il ne rencontre pas l'opposition du propriétaire du bien. A défaut de consentement de ce dernier, il est prononcé d'office par décret en Conseil d'Etat.

La liste des biens immobiliers, mobiliers et des archives classés est tenue à jour par l'administration. La consécration des biens classés comme trésors nationaux ne devrait donc poser aucun problème d'application.

● Les autres biens qui présentent un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie

Si les deux premières catégories de biens élevés au rang de trésors nationaux sont préétablies, il n'en est pas de même de la troisième. L'objectif poursuivi est de ne pas figer la liste des trésors nationaux puisque certaines pièces majeures, détenues par des propriétaires privés, ne sont portées à la connaissance de l'administration qu'au moment de leur aliénation en vente publique ou lorsque leur propriétaire introduit une demande d'autorisation d'exportation.

Il importe donc que l'Etat puisse intervenir au moment où le bien s'apprête à quitter le territoire national, en refusant de lui délivrer le certificat de libre circulation prévu par l'article 5 du projet de loi, qui atteste qu'il ne constitue pas un trésor national.

C'est au ministre de la culture qu'il appartiendra, dans les limites fixées par l'article 7 du projet de loi, d'apprécier l'intérêt majeur du bien considéré pour le patrimoine national et de se prononcer sur sa nature.

L'on remarquera, qu'à l'inverse, il n'est pas totalement impossible qu'un bien considéré un temps comme trésor national perde cette qualification, soit que l'administration n'ait pas jugé utile, après expertise, d'engager le classement ou de revendiquer la propriété d'un bien auquel le certificat aura été, dans un premier temps, refusé, soit au terme d'une procédure de déclassement d'un bien ou d'archives classées ou d'une procédure plus complexe de sortie des collections publiques (qui exige au préalable le transfert du bien du domaine public au domaine privé de l'Etat ou des collectivités territoriales).

II. La position de la commission

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

Article 5

Certificat de libre circulation des biens culturels présentant un intérêt historique, artistique ou archéologique

I. Commentaire du projet de loi

Cet article prévoit de subordonner l'exportation des biens culturels, autres que les trésors nationaux, qui présentent un intérêt historique, artistique ou archéologique et figurent parmi les catégories de biens énumérées par décret en Conseil d'Etat, à l'obtention d'un certificat attestant que le bien considéré ne constitue pas un trésor national et qu'il circule dès lors librement hors de France.

a) Les biens dont l'exportation est subordonnée à la délivrance d'un certificat

Trois conditions cumulatives permettent de délimiter, par étapes successives, le champ d'application du présent article.

Est conditionnée par la délivrance d'un certificat, l'exportation temporaire ou définitive des biens culturels qui présentent les caractéristiques suivantes :

● revêtir un intérêt historique, artistique ou archéologique.

Cette première condition est assez peu exigeante. Nombre de biens culturels sont en effet susceptibles de présenter un intérêt historique, artistique ou archéologique au regard du patrimoine national.

N'importe quelle pièce de monnaie ancienne peut présenter un intérêt historique ou archéologique pour la numismatique. Il en est à peu près de même des pièces d'archives privées ayant appartenu à un homme public ou à un personnage illustre, dont l'intérêt historique ne peut être a priori écarté.

• appartenir à l'une des catégories de biens énumérées par décret en Conseil d'Etat.

Cette deuxième condition est plus restrictive. Le certificat n'est pas exigé pour les biens culturels qui présentent un intérêt historique, artistique ou archéologique mais n'entrent pas dans l'une des catégories définies par décret en Conseil d'Etat.

Il s'agira, en particulier, des oeuvres d'art contemporain, réalisées par des artistes vivants ou depuis moins de vingt ans par des artistes décédés, et des biens dont la valeur marchande n'atteindra pas les seuils fixés par le pouvoir réglementaire.

L'exposé des motifs qui accompagne le projet de loi précise que, dans le souci de permettre «une articulation rigoureuse entre la protection nationale et la protection communautaire du patrimoine mobilier», la liste des catégories de biens culturels qui sera établie par décret en Conseil d'Etat sera identique à celle qui servira de fondement à l'application du règlement communautaire relatif à l'exportation des biens culturels hors de la Communauté économique européenne.

La définition des catégories de biens culturels qui délimitera le champ d'application des dispositions de l'article 5 du projet de loi sera donc étroitement subordonnée aux décisions qui seront adoptées à l'échelle communautaire.

Au cours d'une réunion tenue le 10 novembre dernier, le Conseil des ministres «marché intérieur» est parvenu à un accord politique sur le contenu de la liste des biens culturels qui seront protégés à l'échelon communautaire⁽¹⁾, par l'adoption d'un règlement fixant les conditions de l'exportation de ces biens hors de la Communauté et d'une directive organisant la restitution des biens sortis illicitement du territoire d'un Etat membre.

Outre l'appartenance à une catégorie de biens énumérée, la définition du champ d'application de la réglementation communautaire -et par conséquent celle de la législation nationale- fait intervenir deux critères : un critère tiré de l'ancienneté du bien (par exemple, cinquante ans pour les archives, soixante quinze ans pour les voitures de collection, cent ans pour les objets d'antiquité ...) et un critère tiré de la valeur marchande du bien (seuls entreront dans le champ d'application des dispositions communautaires les biens dont la valeur excèdera les seuils prévus par la liste commune).

(1) Cette liste est publiée en annexe.

● **ne pas constituer un trésor national**

Cette dernière restriction permet d'opérer le tri entre les biens culturels qui présentent un simple intérêt historique, artistique ou archéologique, et ceux qui présentent un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie et qui, comme tels, sont considérés comme des trésors nationaux soumis à des restrictions d'exportation.

Le départ est effectué par l'autorité administrative compétente -le ministre de la culture- dans les conditions fixées à l'article 7 du projet de loi.

b) Les caractéristiques du certificat

Le certificat délivré aux biens culturels qui présentent les caractéristiques énumérées au premier alinéa de cet article atteste qu'ils ne constituent pas des trésors nationaux et peuvent dès lors être librement exportés.

Le certificat s'attache au bien, indépendamment de son propriétaire : il s'agit donc d'un document réel.

Le certificat est valable cinq ans. La fixation d'une durée de validité du certificat permettra à l'administration de reconsidérer périodiquement la qualification du bien. Elle évite de figer une fois pour toutes la frontière entre les trésors nationaux interdits d'exportation et les autres biens culturels.

La demande de certificat pourra être introduite au moment où l'exportation du bien est envisagée, mais également indépendamment de toute décision d'exportation. Il sera désormais possible au propriétaire d'une oeuvre d'art ou à l'officier ministériel chargé de procéder à sa vente publique aux enchères d'introduire au préalable une demande de certificat permettant d'attester la liberté de circulation du bien. L'obtention ou le refus du certificat permettra à la vente de se dérouler en toute connaissance de cause et mettra ainsi fin à l'incertitude qui caractérise encore trop souvent les transactions portant sur des tableaux importants, dont on ne sait pas s'ils pourront ou non quitter le territoire national, et qui affecte parfois la formation de leur prix.

Dans sa version initiale, l'article 5 du projet de loi ne disposait qu'à l'égard des seules exportations de biens culturels à destination des autres pays membres de la communauté économique européenne, l'article 11 précisant pour sa part que les dispositions de l'article 5 étaient également applicables aux exportations extracommunautaires.

L'Assemblée nationale a adopté à cet article un amendement tendant à supprimer la distinction formelle opérée par le projet de loi entre les exportations intracommunautaires d'une part et les exportations extracommunautaires d'autre part.

II. La position de la commission

La commission des affaires culturelles a adopté à cet article un amendement rédactionnel.

Article 6

Présentation en douane du certificat

I. Commentaire du projet de loi

Cet article prévoit que le certificat de libre circulation du bien culturel devra être présenté aux réquisitions des agents de douane lors de la sortie du bien hors de France.

Deux hypothèses doivent être distinguées :

- le bien est exporté, temporairement ou définitivement, à destination d'un Etat qui n'est pas membre de la Communauté économique européenne. Dans ce cas, le contrôle douanier, qui subsiste aux frontières extérieures de la CEE, continuera de s'exercer systématiquement ;

- le bien est exporté, temporairement ou définitivement, vers un autre Etat membre de la Communauté économique européenne. La réalisation du marché unique européen, qui devrait être effective le 1er janvier 1993 et repose sur la suppression des contrôles systématiques aux frontières intracommunautaires, ne signifie pas pour autant que des contrôles ponctuels ne pourront être exercés. L'exportateur d'un bien culturel à destination d'un autre pays membre de la Communauté sera donc également soumis à l'obligation de présenter le certificat de libre circulation qui l'accompagne aux réquisitions des agents des douanes.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. La position de la commission

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

Article 7

Conditions de délivrance du certificat

I. Commentaire du projet de loi

L'article 7 du projet de loi énumère les motifs qui peuvent justifier une décision administrative de refus de délivrance du certificat et précise les conditions dans lesquelles cette décision de refus peut être opposée. Cette présentation fait clairement ressortir que le refus du certificat constitue une exception au principe de la libre circulation des biens culturels, fondée sur la protection légitime du patrimoine national.

a) Les motifs de refus du certificat

Le certificat de libre circulation d'un bien culturel ne peut être refusé par l'administration que dans trois cas.

● 1er cas : le bien constitue un trésor national.

Si la compétence de l'administration est totalement liée lorsque le bien culturel entre dans les deux premières catégories constitutives des trésors nationaux - biens appartenant aux collections publiques, objets mobiliers ou démembrements d'immeubles classés monuments historiques et archives classées-, l'autorité administrative recouvre une certaine marge d'appréciation lorsqu'il lui appartient de déterminer si le bien culturel présente ou non un intérêt majeur pour le patrimoine national au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie, susceptible comme tel de justifier une restriction de sa circulation au territoire national.

● 2ème cas : le bien culturel, importé licitement en France depuis moins de cinquante ans, fait l'objet d'une procédure de classement.

Lorsqu'un bien culturel a été licitement importé en France depuis moins de cinquante ans et qu'il ne fait pas l'objet d'une procédure de classement, la compétence de l'administration est liée : il

lui est impossible de refuser la délivrance de libre circulation du bien culturel.

En d'autres termes, lorsque le bien a été licitement introduit sur le territoire national depuis moins d'un demi-siècle, il bénéficie d'une présomption de non-appartenance à la catégorie des trésors nationaux, qui ne peut être levée que si l'administration a entrepris une démarche tendant à l'intégrer dans cette catégorie.

Lorsqu'au contraire le bien a été importé licitement sur le territoire national depuis plus de cinquante ans, il est considéré comme incorporé au patrimoine national. Dès lors, il est soumis aux dispositions de droit commun : le certificat ne peut lui être refusé que s'il constitue un trésor national.

On observera que le champ d'application de la future législation sera, de ce fait, plus large que celui que prévoyait la loi de 1941 relative aux exportations d'oeuvres d'art. L'article 3 de la loi précitée prévoyait, en effet, que les dispositions relatives à l'interdiction d'exportation ou à la rétention en douane n'étaient pas applicables « aux oeuvres d'art importées qui auront été déclarées à l'entrée, toute justification devant être fournie par l'importateur ». Cet article, qui instituait également une taxe à l'exportation, a été abrogé par l'article 1er du décret du 7 novembre 1958. Le Conseil d'Etat a cependant jugé, à plusieurs reprises ⁽¹⁾, que le décret de 1958, qui avait pour effet d'étendre à une nouvelle catégorie de biens le champ d'application d'un droit de rétention portant atteinte au droit de propriété, était intervenu dans une matière réservée au législateur en vertu de l'article 34 de la Constitution, et qu'il était dès lors entaché d'illégalité. De ce fait, les arrêtés du ministre de la culture déclarant l'acquisition en douane des objets litigieux ont été annulés parce que dépourvus de base légale.

Le choix du seuil de cinquante ans au-delà duquel les objets sont réputés incorporés au patrimoine national résulte d'un compromis entre les intérêts divergents du marché de l'art et de la protection du patrimoine national. Ce seuil a été retenu parce qu'il permettait a priori d'éviter qu'un particulier, propriétaire d'oeuvres d'art, se voit refuser, au cours de son existence, le certificat lui permettant de faire sortir ses biens dans le déménagement occasionné par son installation à l'étranger ou par son retour dans son pays d'origine.

L'Assemblée nationale a adopté à cet article un amendement rédactionnel, tendant à faire plus clairement ressortir

(1) CE, Assemblée, 12 décembre 1969, Sieur Héli de Talleyrand-Périgord, Rec. 1969, p. 574 ; CE, 5 octobre 1977, Elido World Corporation.

que l'obtention du certificat est de droit lorsqu'aucune procédure de classement n'a été introduite.

● 3ème cas : la preuve de la licéité de l'importation antérieure du bien culturel ne peut être administrée.

Cette dernière hypothèse tend à éviter que la procédure d'octroi du certificat puisse être détournée et servir de fondement à l'organisation d'un trafic de biens culturels au sein de la Communauté économique européenne, organisant l'exportation extracommunautaire de biens sortis illicitement de leurs pays d'origine.

Le refus de délivrance du certificat que l'administration est autorisée à opposer dans cette hypothèse est toutefois subordonné à l'existence de « présomptions graves et concordantes » d'importation illicite, qu'il lui appartiendra d'apprécier sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir.

b) La procédure de refus

Le quatrième alinéa de cet article prévoit que la délivrance du certificat de libre circulation d'un bien culturel ne peut être refusée qu'après la consultation d'une commission composée de représentants de l'Etat et de personnalités qualifiées. La commission est tenue de rendre un avis motivé. La portée de cet avis ne lie cependant pas la décision d'octroi ou de refus du certificat qui sera arrêtée par le ministre de la culture.

L'intervention de cette commission est présentée comme une garantie supplémentaire offerte aux citoyens qui se verront refuser l'autorisation de sortir un bien culturel hors du territoire national. La composition de cet organe collégial atteste sa compétence scientifique.

D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, la composition de la commission, qui sera présidée par un membre du Conseil d'Etat, devrait être la suivante :

* six membres de droit, soit :

- le directeur général des archives de France ou son représentant,
- le directeur du livre et de la lecture ou son représentant,
- le directeur du patrimoine ou son représentant,
- le directeur des musées de France ou son représentant,

- le délégué aux arts plastiques ou son représentant,
- le directeur de la recherche et des études doctorales ou son représentant ;

* quatre personnalités nommées par arrêté du ministre de la culture, pour une période de deux ans renouvelable, sur proposition des organismes professionnels du marché de l'art.

c) L'Assemblée nationale a estimé que la décision d'octroi du certificat devait être motivée.

En application de la loi n° 79-587 modifiée du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, et en l'absence de dispositions spécifiques prévues par le projet de loi, seules auraient dû être motivées les décisions refusant la délivrance du certificat.

L'Assemblée nationale a jugé que la motivation des décisions d'octroi du certificat, qui contribuerait à améliorer la transparence des autorisations d'exportation des biens culturels, était de nature à constituer une garantie supplémentaire pour la sauvegarde du patrimoine national.

Elle a prévu la transmission des décisions portant délivrance du certificat à la commission chargée, aux termes du quatrième alinéa de l'article 7, d'émettre un avis motivé préalablement aux décisions de refus.

II. La position de la commission

Votre commission des affaires culturelles a adopté à cet article un amendement rédactionnel.

Article 8

Instruction de la demande de certificat

I. Commentaire du projet de loi

Cet article prévoit que les conditions d'instruction de la demande et de délivrance du certificat seront fixées par décret en conseil d'Etat.

Le deuxième alinéa précise que l'instruction de la demande de certificat peut comporter l'obligation de présenter matériellement le bien aux autorités compétentes. Dans ce cas, le projet de décret en Conseil d'Etat prévoit que l'Etat est responsable du bien qui lui a été remis jusqu'à l'expiration du délai fixé au propriétaire pour le reprendre.

II. La position de la commission

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

Article 9

Conséquences du refus de délivrance du certificat

I. Commentaire du projet de loi

L'article 9 invite l'administration à tirer les conséquences du refus opposé par le ministre de la culture à la délivrance d'un certificat de libre circulation d'un bien culturel.

A cette fin, il prévoit :

- de rendre irrecevables, pendant une durée de trois ans, les demandes de certificat qui pourraient être introduites au bénéfice d'un bien auquel le certificat a été refusé une première fois ;

- à l'expiration de ce délai, d'empêcher le ministre de la culture de refuser une seconde fois la délivrance d'un certificat

à un bien culturel si l'administration compétente n'a pas entre temps pris de mesures imposant la conservation du bien sur le territoire national, c'est-à-dire si elle n'a pas engagé la procédure de classement des archives ou des biens mobiliers ou n'a pas revendiqué la propriété des fouilles archéologiques terrestres ou des biens culturels maritimes.

Ces dispositions traduisent le souci de concilier deux objectifs contradictoires, l'intérêt public que représente le maintien en France des trésors nationaux, d'une part, et le respect du droit de propriété, d'autre part. La sauvegarde du patrimoine national suppose que l'administration puisse disposer d'un délai suffisant pour expertiser le bien et organiser la conservation de ceux qui, présentant un intérêt majeur au point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie ont le caractère de trésor national. Le souci de ne pas porter une atteinte trop importante au droit de propriété conduit à empêcher l'administration de reconduire indéfiniment une décision négative d'octroi du certificat sans pour autant tirer les conséquences de la qualification de trésor national qui s'attache aux biens dont la circulation est restreinte au territoire français.

La solution proposée par cet article paraît équilibrée. L'on remarquera en particulier que la période de latence au cours de laquelle une nouvelle demande ne peut être introduite pour un même bien -trois ans- est inférieure à la durée de validité du certificat de libre circulation -cinq ans.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. La position de la commission

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

Article 10

Exportation temporaire des trésors nationaux

I. Commentaire du projet de loi

Cet article dispose que la sortie des trésors nationaux hors de France ne peut être autorisée qu'à titre temporaire.

L'exportation définitive des trésors nationaux est, a contrario, prohibée.

Ces dispositions sont compatibles avec l'avènement du marché unique européen, puisque l'article 36 du Traité de Rome autorise expressément les Etats membres à instituer des restrictions ou des interdictions d'exportation justifiées par la «protection des trésors nationaux ayant un intérêt historique, artistique ou archéologique».

L'exportation temporaire des trésors nationaux ne peut être autorisée qu'à des fins limitativement énumérées par le deuxième alinéa de cet article : la restauration de l'oeuvre, l'expertise, la participation à une manifestation culturelle -soit, le plus souvent, la présentation au public dans le cadre d'une exposition temporaire-, le dépôt dans des collections publiques. La durée de l'autorisation d'exportation est proportionnée à l'objet de la demande.

D'après les informations qui ont été communiquées à votre rapporteur, l'autorisation d'exportation temporaire, qui est délivrée dans le délai d'un mois à compter du dépôt de la demande, comporte l'indication de la destination du bien, ainsi que la mention de la date du retour obligatoire du bien sur le territoire français.

Dans le cas particulier des dépôts effectués dans les collections publiques, l'arrêté ou la convention de dépôt devra prévoir la durée de celui-ci ; à défaut, l'acte de dépôt est, en droit, révocable à tout moment par le propriétaire du bien.

Les modalités d'instruction de la demande seront précisées par arrêté du ministre chargé de la culture.

Cet article a le mérite de préciser dans la loi les conditions dans lesquelles les trésors nationaux peuvent être exportés temporairement. Il comble ainsi une lacune de la loi du 23 juin 1941 relative aux exportations d'oeuvres d'art.

L'obligation légale qui est faite au propriétaire ou au détenteur d'un trésor national bénéficiaire d'une autorisation d'exportation de présenter ce bien, sur la requête des agents habilités par l'Etat, à l'expiration de la durée prévue à cet effet, permettra de contrôler son retour effectif sur le territoire national.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à cet article tendant à supprimer la distinction opérée, dans la présentation du projet de loi, entre l'exportation temporaire des trésors nationaux vers les pays membres de la Communauté économique européenne et l'exportation temporaire de ces mêmes biens hors de la Communauté.

II. La position de la commission

Votre commission des affaires culturelles a adopté à cet article un amendement tendant à améliorer la rédaction des deux premiers alinéas.

Article 11 (supprimé)

Extension du dispositif aux exportations extracommunautaires

I. Commentaire du projet de loi

Cet article prévoyait que les dispositions des articles 4 à 10 relatives à l'exportation des biens culturels à destination d'un pays de la Communauté économique européenne étaient également applicables aux exportations extracommunautaires.

L'Assemblée nationale, qui a modifié la structure du projet de loi en refusant d'entériner la distinction formelle opérée entre les articles relatifs aux exportations intracommunautaires d'une part (articles 4 à 10) et l'article 11, qui étendait l'application de ces dispositions aux exportations extracommunautaires, d'autre part, a supprimé cet article.

II. La position de la commission

Votre commission des affaires culturelles n'a pas rétabli cet article.

Article 12

Applicabilité aux exportations de biens culturels à destination des territoires et des collectivités territoriales d'outre-mer

I. Commentaire du projet de loi

Cet article prévoit que les dispositions du présent titre sont applicables à l'exportation des biens culturels vers les territoires d'outre-mer et collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Cette solution paraît logique, dans la mesure où l'exportation des trésors nationaux ou des biens culturels depuis ces territoires ou collectivités territoriales est régie par des règles de droit local.

II. La position de la commission

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

Article 13

Adaptation de la législation protectrice des archives classées

I. Commentaire du projet de loi

Le titre III de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, qui organise la protection des archives privées, a, pour l'essentiel, transposé et adapté à ce domaine particulier les instruments de protection du mobilier classé prévus par la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, l'article 37 de la loi du

31 décembre 1921 instituant au profit de l'Etat un droit de préemption en vente publique, et la loi du 23 juin 1941 relative à l'exportation des oeuvres d'art.

Aussi les articles 11 à 18 de la loi du 3 janvier 1979 définissent-ils les modalités et les effets du classement, comme «archives historiques», des archives privées présentant un intérêt historique, les articles 19 et 20 étendent-ils aux archives le droit de préemption en vente publique, et les articles 21 à 24 fixent-ils le régime juridique de l'exportation des archives privées.

Tout comme la loi du 23 juin 1941, les dispositions des articles 21 à 24 de la loi du 3 janvier 1979, qui fixent les règles de l'exportation des archives privées, reposent sur un contrôle préalable et systématique des archives proposées à l'exportation qui n'est pas compatible avec la réalisation du marché unique européen, prévue le 1er janvier 1993.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi vous propose de réformer les dispositions de la loi du 3 janvier 1979 qui réglementent l'exportation des archives privées présentant un intérêt public.

a) Rappel des dispositions en vigueur

Contrairement aux objets mobiliers classés, l'exportation des archives privées classées «archives historiques» n'est pas interdite, mais soumise à l'autorisation préalable de l'administration.

Celle-ci dispose, dans le délai d'un mois qui suit la réception de la demande d'autorisation d'exportation, de la possibilité :

- de subordonner la délivrance de l'autorisation d'exporter à la reproduction préalable de la totalité ou d'une partie des archives dont l'exportation est envisagée. L'idée sur laquelle repose cette disposition est que, contrairement aux objets mobiliers qu'une reproduction photographique ou un moulage ne peut remplacer, la reprographie ou le microfilmage des archives, qui permet de restituer fidèlement le contenu de celles-ci, peut dans certains cas suffire à assurer la préservation du patrimoine national ;

- de faire connaître au propriétaire son intention d'exercer un droit de rétention en douane de tout ou partie des archives classées proposées à l'exportation, au prix fixé par l'exportateur. Elle dispose ensuite d'un délai de six mois pour procéder à cette acquisition.

Il faut enfin indiquer que l'Etat dispose également aujourd'hui de la faculté d'exercer un droit de rétention des archives privées qui, sans être classées, présentent un intérêt public pour des raisons historiques.

b) La réforme proposée

Les dispositions proposées par l'article 13 du projet de loi, qui tirent les conséquences de la suppression des contrôles douaniers exercés aux frontières intracommunautaires, tendent :

- à supprimer le droit de rétention en douane des archives classées ou des archives qui présentent un intérêt historique. L'exercice de cette prérogative reposait en effet sur un contrôle systématique des archives proposées à l'exportation ;

- à aligner, en conséquence, les règles de l'exportation des archives classées sur celles qui sont applicables aux biens mobiliers classés : l'exportation des archives classées sera désormais interdite ⁽¹⁾.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

II. La position de la commission

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

Article 14

**Suppression des sanctions pénales de l'exportation
illicite prévues par les lois du 21 décembre 1913
et du 3 janvier 1979**

I. Commentaire du projet de loi

Cet article tend à supprimer l'incrimination relative à l'exportation illicite des biens ou des archives classées prévue par la

(1) sous réserve toutefois des exportations temporaires autorisées par l'autorité administrative dans les conditions prévues à l'article 10 du présent projet de loi, la loi particulière dérogeant dans cette hypothèse à la loi générale.

loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques (article 31) et la loi du 3 janvier 1979 sur les archives (article 30).

Cette suppression est la conséquence de la définition, par l'article 15 du projet de loi, d'un délit spécifique d'exportation illicite des biens culturels et des sanctions pénales qui s'y rapportent.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. La position de la commission

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

Article 15

Sanctions pénales de l'exportation illicite des biens culturels

I. Commentaire du projet de loi

Cet article définit une nouvelle incrimination pénale : l'exportation ou la tentative d'exportation d'un bien culturel en contravention des dispositions de l'article 5 relatives à l'obtention du certificat de libre circulation des biens et de l'article 10 fixant les conditions de l'exportation temporaire des trésors nationaux.

Ces infractions sont punies d'une peine d'amende de 3 millions de francs, et, pour les personnes privées, d'une peine d'emprisonnement de deux ans, ces seuils devant être interprétés, dans la perspective de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, comme les peines maximales encourues par les contrevenants.

L'Assemblée nationale a réécrit cet article afin d'en améliorer la rédaction.

II. La position de la commission

• Votre commission des affaires culturelles s'est interrogée sur l'opportunité d'une éventuelle aggravation de l'amende encourue par les personnes qui auront exporté ou tenté

d'exporter des biens culturels en contravention avec les dispositions prévues par le présent projet de loi.

Le montant maximum de l'amende encourue, 3 millions de francs, ne lui paraissait en effet guère dissuasif au regard de l'appréciation de la valeur marchande des biens culturels qui peut être escomptée de leur accès au marché international de l'art. La vente publique d'un tableau de Van Gogh, «*Le jardin d'Auvers*», qu'une décision de classement condamnait à trouver acquéreur sur le marché national, en a encore récemment administré la preuve a contrario : estimé à plus de cent millions de francs sur le marché international de l'art, ce chef d'oeuvre a finalement été adjugé pour 55 millions de francs...

Deux solutions pouvaient être envisagées pour aggraver la peine d'amende encourue par les auteurs d'une exportation ou d'une tentative d'exportation illicites d'un bien culturel :

- la première consistait à relever le plafond de l'amende prévue par la loi. Elle présentait cependant l'inconvénient majeur de ne pas respecter la cohérence de l'échelle des peines prévues par le code pénal ;

- la deuxième résidait dans la définition d'une peine d'amende proportionnelle à la valeur du bien exporté illicitement. L'on aurait pu prévoir de substituer à l'amende nominale prévue par le projet de loi une peine proportionnée à la valeur du bien exporté, sans toutefois que celle-ci puisse excéder la moitié de cette valeur.

Deux considérations ont cependant conduit votre commission des affaires culturelles à ne pas vous proposer d'amender le projet de loi en ce sens.

Cette modification aurait introduit une distorsion considérable et difficilement justifiable entre la sanction encourue par l'exportateur illicite d'un bien culturel et celle qui est applicable à l'auteur de la destruction d'un immeuble ou d'un bien mobilier classé, dont le livre III du nouveau code pénal prévoit qu'elle ne peut excéder trois cents mille francs.

De surcroît, lorsqu'il y a effectivement exportation illicite d'un bien culturel, la sanction pénale prévue par l'article 15 du présent projet de loi s'ajoute à la sanction de l'infraction douanière, punie, aux termes de l'article 414 du code des douanes, d'un emprisonnement maximum de trois ans, de la confiscation de l'objet de la fraude et d'une amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet.

● Votre commission a adopté à cet article un amendement qui tend à en simplifier la rédaction. Il ne paraît pas nécessaire de distinguer entre l'exportation temporaire et l'exportation définitive des biens culturels visés à l'article 4 puisque seule peut être autorisée, aux termes de l'article 10, leur exportation temporaire.

Article 16

Abrogation des dispositions législatives contraires

I. Commentaire du projet de loi

Cet article prévoit expressément l'abrogation des dispositions législatives en vigueur contraires aux dispositions du projet de loi, c'est-à-dire :

- l'acte dit «loi» du 23 juin 1941 modifiée relative à l'exportation des oeuvres d'art ;

- les articles 22 et 23 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives qui fixaient respectivement les modalités de reproduction des archives classées bénéficiant d'une autorisation d'exportation et de rétention en douane des archives classées.

II. La position de la commission

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

Article 17

Suppression du visa d'exportation des oeuvres cinématographiques vers les États membres de la CEE

I. Commentaire du projet de loi

Les oeuvres cinématographiques réalisées depuis moins de cinquante ans et qui appartiennent encore à leurs auteurs ne constituent pas un bien culturel protégé au sens de la réglementation communautaire en cours d'élaboration, ni a fortiori, de la législation française puisque le champ d'application de l'article 5 sera calqué sur celui de la réglementation communautaire.

Elles sont de ce fait considérées comme de simples marchandises soumises à la règle de la libre circulation dans l'espace unique européen.

Cet article tire les conséquences de ce constat en supprimant le visa d'exportation jusqu'à présent exigé pour l'exploitation des films français dans les pays membres de la Communauté. Le visa d'exportation est maintenu pour l'exportation des films hors de la Communauté.

Le corollaire de la modification de l'article 19 du code de l'industrie cinématographique est la suppression, pour l'exportation des films dans la CEE, de la taxe perçue par le centre national de la cinématographie, lors de la délivrance des visas d'exportation.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. La position de la commission

La commission des affaires culturelles a réécrit cet article afin d'en améliorer la rédaction.

Article additionnel après l'article 17

Fixation d'un terme à l'application des dispositions des articles 4 à 15

La position de la commission

Votre commission des affaires culturelles a estimé ne pas avoir matériellement le temps, dans le délai qui lui était imparti, d'apprécier la portée véritable de la réforme des dispositions applicables aux exportations des oeuvres d'art proposées par le titre II du projet de loi ni de se faire une idée très précise de l'articulation qui prévaudra entre la législation nationale, d'une part, et les propositions de règlement concernant l'exportation des biens culturels et de directive relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres en matière de restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre en cours d'élaboration à l'échelle communautaire, d'autre part.

Elle a cependant jugé nécessaire d'adopter ces dispositions, à titre conservatoire, puisque l'application de la loi du 23 juin 1941 relative aux exportations des oeuvres d'art, qui repose sur un contrôle systématique des biens culturels proposés à l'exportation et l'octroi d'une licence d'exportation par les services des douanes, est difficilement conciliable avec la suppression des frontières intracommunautaires.

C'est pourquoi elle a adopté un amendement qui fixe un terme à l'application des articles 4 à 15 du projet de loi et fait obligation au Gouvernement de déposer avant ce terme, sur le bureau des Assemblées parlementaires, un rapport sur l'application de ces dispositions. Il sera dès lors possible d'adopter, en toute connaissance de cause, une législation réglementant l'exportation des oeuvres d'art.

*

* *

Sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle propose, votre commission des affaires culturelles a donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du titre II du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Maurice Schumann, Président, la commission des affaires culturelles a examiné, au cours d'une séance tenue le 16 décembre 1992, le rapport pour avis de M. Michel Miroudot sur les dispositions du titre II du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture, après déclaration d'urgence, relatif aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane (n°118, 1992-1993).

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Adrien Gouteyron a souligné que le texte ne donnait aucune précision sur la procédure d'octroi du certificat permettant la sortie du territoire d'un bien culturel, et a estimé qu'il ne paraissait pas assurer une protection suffisante du patrimoine national. Il s'est donc interrogé sur l'opportunité d'adopter le dispositif proposé.

M. Pierre Laffitte a posé le problème de la concordance entre les dispositions du projet de loi et les propositions de règlement et de directive communautaires en voie d'élaboration et a jugé indispensable que le Parlement puisse être consulté sur ces propositions avant leur adoption définitive.

M. Jacques Legendre a déclaré ne pas comprendre pourquoi le Parlement était aussi tardivement et aussi soudainement saisi de la réforme de la législation relative aux exportations d'oeuvres d'art et s'est interrogé sur la possibilité d'adopter à titre conservatoire les dispositions du titre II, en attendant que le Parlement dispose des éléments nécessaires pour se prononcer, en toute connaissance de cause, sur une nouvelle législation. M. Pierre Laffitte s'est associé à cette suggestion.

Dans ses réponses aux intervenants, M. Michel Miroudot, rapporteur pour avis, a précisé qu'avant la délivrance du certificat, les biens culturels seraient examinés par un conservateur du patrimoine. Rappelant que l'ouverture des frontières rendrait inapplicable, et sans doute contestable, la législation en vigueur, il a également regretté la précipitation avec laquelle le Parlement était

appelé à la réformer et s'est déclaré favorable à une limitation dans le temps de l'application du projet de loi.

En conclusion de ce débat, le Président Maurice Schumann a souligné que les conditions dans lesquelles il était demandé au Parlement de se prononcer étaient d'autant moins admissibles que l'échéance du premier janvier 1993 était connue de longue date. Exprimant la crainte que le dispositif proposé ne réponde pas aux exigences de la protection du patrimoine national, il a invité le rapporteur à proposer à la commission un amendement prévoyant son réexamen prochain par le Parlement, et assurant que les Assemblées seraient informées, avant ce réexamen, des conditions de son application.

La commission a ensuite adopté les amendements proposés par son rapporteur pour avis et donné un avis favorable à l'adoption des dispositions ainsi amendées du titre II du projet de loi.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article 5

Amendement :

Rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

L'exportation temporaire ou définitive des biens culturels, autres que les trésors nationaux, qui présentent un intérêt historique, artistique ou archéologique et entrent dans l'une des catégories définies par décret en Conseil d'Etat, est subordonnée à l'obtention d'un certificat délivré par l'autorité administrative.

Article 7

Amendement :

Rédiger comme suit le cinquième alinéa de cet article :

La décision de délivrance du certificat est motivée. Elle comporte, par écrit, l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. Elle est communiquée à la commission visée au précédent alinéa.

Article 10

Amendement :

Remplacer les deux premiers alinéas de cet article par un alinéa rédigé comme suit :

L'exportation des trésors nationaux peut être autorisée, à titre temporaire, par l'autorité administrative, aux fins de restauration, d'expertise, de participation à une manifestation culturelle ou de dépôt dans une collection publique.

Article 15

Amendement :

Rédiger comme suit cet article :

Est puni de deux années d'emprisonnement et de 3.000.000 F d'amende le fait d'exporter ou de tenter d'exporter un bien culturel visé à l'article 4 sans avoir obtenu l'autorisation prévue à l'article 10 ou en violation des conditions fixées par cette autorisation.

Est puni des mêmes peines le fait d'exporter ou de tenter d'exporter un bien culturel visé à l'article 5 sans avoir obtenu le certificat prévu audit article 5.

Article 17

Amendement:

Rédiger ainsi cet article :

Dans l'article 19 du code de l'industrie cinématographique, après les mots :

l'exportation

sont insérés les mots :

hors de la Communauté économique européenne

Article additionnel après l'article 17

Amendement :

Après l'article 17, insérer un article additionnel rédigé comme suit :

Les dispositions des articles 4 à 15 s'appliquent jusqu'au 30 juin 1994.

Avant cette date, un rapport sur leur application sera déposé sur le bureau des Assemblées parlementaires.

ANNEXE

Catégories de biens culturels dont la protection est envisagée à l'échelle communautaire

- A.**
- 1. Objets archéologiques ayant plus de 100 ans et provenant de :**
 - fouilles ou découvertes terrestres et sous-marines ;
 - sites archéologiques ;
 - collections archéologiques.

 - 2. Eléments faisant partie intégrante de monuments artistiques, historiques ou religieux et provenant du démembrement de ceux-ci, ayant plus de 100 ans.**

 - 3. Tableaux et peintures faits entièrement à la main, sur tout support et en toutes matières. (1)**

 - 4. Mosaïques, autres que celles qui entrent dans les catégories 1 ou 2, et dessins faits entièrement à la main, sur tout support et en toutes matières. (1)**

 - 5. Gravures, estampes, sérigraphies et lithographies originales et leurs matrices respectives, ainsi que les affiches originales. (1)**

 - 6. Productions originales de l'art statuaire ou de la sculpture et copies obtenues par le même procédé que l'original (1), autres que celles qui entrent dans la catégorie 1.**

 - 7. Photographies, films et leurs négatifs. (1)**

(1) Ayant plus de 50 ans et n'appartenant pas à leurs auteurs.

8. Incunables et manuscrits, y compris les cartes géographiques et les partitions musicales, isolées ou en collections.⁽¹⁾

9. Livres ayant plus de 100 ans, isolés ou en collection.

10. Cartes géographiques imprimées ayant plus de 200 ans.

11. Archives de toute nature comportant des éléments de plus de 50 ans, quel que soit leur support.

12. a) Collections ⁽²⁾ et spécimens provenant de collections de zoologie, de botanique, de minéralogie ou d'anatomie.

b) Collections ⁽²⁾ présentant un intérêt historique, paléontologique, ethnologique ou numismatique.

13. Moyens de transport ayant plus de 75 ans.

14. Autres objets d'antiquité non repris dans les catégories A.1 à A.13.

a) ayant entre 50 ans et 100 ans d'âge :

- jouets, jeux,
- verrerie,
- articles d'orfèvrerie,
- meubles et objets d'ameublement,

(1) Ayant plus de 50 ans et n'appartenant pas à leurs auteurs.

(2) Telles que définies par la Cour de justice dans son arrêt 252/84, comme suit : « Les objets pour collections au sens de la position 99.05 du TDC sont ceux qui présentent les qualités requises pour être admis au sein d'une collection, c'est-à-dire les objets qui sont relativement rares, ne sont pas normalement utilisés conformément à leur destination initiale, font l'objet de transactions spéciales en dehors du commerce habituel des objets similaires utilisables et ont une valeur élevée. »

- instruments d'optique, de photographie ou de cinématographie,
- instruments de musique,
- horlogerie,
- ouvrages en bois,
- poteries,
- tapisseries,
- tapis,
- papiers peints,
- armes.

b) de plus de 100 ans.

Les biens culturels visés aux catégories A1 à A 14 ne sont régis par le présent règlement que si leur valeur est égale ou supérieure aux seuils financiers figurant au point B.

B. Seuils financiers applicables à certaines catégories visées au point A

● **Valeur : 0 (zéro)**

- 1 (Objets archéologiques)
- 2 (Démembrement de monuments)
- 8 (Incunables et manuscrits)
- 11 (Archives)

● **15.000 écus**

- 4 (Mosaïques et dessins)
- 5 (Gravures)
- 7 (Photographies)
- 10 (Cartes géographiques imprimées)

● **50.000 écus**

- 6 (statuaire)
- 9 (Livres)
- 12 (Collections)

- 13 (Moyens de transport)

- 14 (Tout autre objet)

● 150.000 écus

- 3 (tableaux)

Le respect des conditions relatives aux valeurs financières doit être jugé au moment où la demande de licence d'exportation est introduite. La valeur financière est celle du bien culturel dans l'Etat membre sur le territoire duquel le bien culturel se trouvait, légalement et à titre définitif, le 1er janvier 1993.

La date de conversion en monnaie nationale des valeurs exprimées en écus à l'annexe est le 1er janvier 1993.