

MISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

Département des études et de la prospective

Boekmansichting - Bibliotheek
Herengracht 415
1017 BP Amsterdam
Tel. 6243789

LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS DANS LE MARCHÉ INTÉRIEUR



SYNTHÈSE DES RÉPONSES AUX QUESTIONNAIRES

réalisée par

Pierre Laurent FRIER

Professeur à l'université de Paris-Nord

Bokmanctoming - Bibliotheek
Herengracht 415
1017 BP Amsterdam
Tel. 6243739

AVANT-PROPOS

Le présent document constitue la synthèse des réponses au questionnaire adressé par la France aux autres Etats membres de la Communauté européenne pour la préparation du colloque sur la protection des biens culturels dans le marché intérieur réuni au château de Montvillargenne à Chantilly-Gouvieux du 22 au 24 mars 1990 dont les actes font l'objet d'une publication séparée.

Ce questionnaire, dont le texte est annexé à la présente synthèse, couvrait d'une part la description de la situation actuelle et d'autre part les mesures envisageables pour faire face à l'avènement du marché intérieur de 1993.

Les références composées de lettres ou de lettres et de chiffres renvoient aux différentes parties du questionnaire. Certaines questions ont pu être mal formulées ou mal comprises et certaines réponses ont pu être mal interprétées et reflétées dans la présente synthèse qu'il n'a pas été possible de soumettre à chacun des Etats membres avant son impression.

D'avance, le ministère de la Culture et le professeur FRIER remercient les auteurs de toutes rectifications ou mises au point qui pourront leur être adressées.
(Mission des affaires européennes 14, rue Notre-Dame-des Victoires, 75002 PARIS tel. 42.61.30.75. Fax : 47 03 90 87.

Boekmansichting - Bibliotheek
Herengracht 415
1017 BP Amsterdam
Tel. 6243739

SYNTHESE DES QUESTIONNAIRES

PAR

Pierre Laurent FRIER

Professeur à l'Université de Paris Nord

*
* * *

Les opinions exprimées par l'auteur n'engagent que lui-même et ne représentent nullement une prise de position de l'administration française.

Les références composées d'une lettre et de chiffres renvoient aux différentes questions du questionnaire annexé à la présente synthèse.

INTRODUCTION

1°) La création d'un marché unique européen conduit à de nouvelles interrogations sur la portée exacte de l'article 36 du Traité de Rome. Interrogations a priori surprenantes puisque cet article date de 1957 ; interrogations néanmoins légitimes car la disparition des frontières physiques et douanières au sein de la Communauté peut remettre en cause les mécanismes du contrôle de l'exportation des objets d'art. La question est d'autant plus complexe qu'à l'heure actuelle les législations nationales des douze Etats membres sont extrêmement diversifiées quant à leur philosophie et quant à leurs mécanismes techniques.

2°) De plus, l'apparition chronologique de ces textes expliquent que parfois au sein d'un même Etat, l'exportation des biens culturels dépende de plusieurs lois, correspondant à chaque type de biens culturels.

Tel est le cas par exemple en France où trois lois "culturelles" régissent ce droit (1); leur champ d'application étant encore insuffisant, des avis aux exportateurs, dont le dernier en date est du 15 janvier 1988, ont permis de "greffer" sur les licences d'exportation exigées dans le cadre du Code des douanes, une autorisation préalable donnée par les services du ministère de la Culture (2).

De même, en Irlande, deux textes sont intervenus : l'un du 26 février 1930 (le National Monument Act) relatif à la protection des objets dits "archéologiques", (historiques en fait),(3) l'autre du 4 août 1945 (le "Documents and Pictures Act") concernant les archives et les peintures.

En Grèce, une distinction est également faite entre les objets "d'antiquité" antérieurs à 1830 régis par la loi du 9 août 1932, les objets byzantins et médiévaux antérieurs à 1830 relevant de la loi du 12 septembre 1920, et enfin les autres oeuvres d'art (après 1830) soumises à une loi du 2 août 1950.

Le Luxembourg connaît, lui aussi, l'opposition entre les oeuvres classées (loi du 18 juillet 1983) et les autres objets d'art (loi du 21 mars 1966).

3°) La Belgique, quant à elle, est dans une situation particulière. Une loi du 7 août 1931 concerne la protection des oeuvres appartenant aux collectivités publiques qui peuvent être classées, et donc soumises à un contrôle à l'exportation.

Par ailleurs, une loi du 16 mai 1960 permet au Roi de soumettre à autorisation l'exportation des biens culturels privés mais, faute de règlements d'application, cette loi est restée lettre morte.

De plus, la fédéralisation de la Belgique en 1980 a donné aux communautés compétence en matière culturelle. Si la communauté française n'est pas intervenue, ce qui laisse subsister les lois antérieures, la communauté flamande a pris un décret en date du 17 novembre 1982 concernant la "protection du patrimoine culturel mobilier", qui n'a eu jusqu'à présent aucun effet, les arrêtés d'exécution n'ayant pas été pris. Seules donc les quelques oeuvres classées sous l'empire de la loi de 1931 restent protégées, au titre de l'exportation, en Flandre comme en communauté française.

(1) Loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

Loi du 23 juin 1941 sur l'exportation de certains objets d'art.

Loi du 3 janvier 1979 sur les archives.

(2) en effet, la loi du 23 juin 1941, ne permet essentiellement que le contrôle des objets d'ameublement antérieur à 1830, des peintures et sculptures préalables à 1900 et des objets provenant des fouilles. (3) réformé, de façon importante en 1987.

4°) Dans d'autres pays, il s'est agi, toujours à peu près à la même époque, d'adopter un texte unique visant l'ensemble des biens culturels (loi n°1089 de 1939 en Italie; Import, Export and Customs Powers (Défense) Act de 1939 au Royaume-Uni; loi du 6 août 1955, un peu postérieure, en Allemagne Fédérale).

5°) Les législations concernant l'exportation des oeuvres d'art apparaissent, dans un certain nombre de pays, dans le courant des années 1930, époque où la libre circulation des oeuvres d'art, qui se mettent à quitter l'Europe, commence à être contestée. Ces dernières années ont vu, cependant, la naissance de plusieurs textes qui ont, soit réformé complètement des règles antérieures plus ou moins satisfaisantes, (loi espagnole du 25 juin 1985 et décret du 10 janvier 1986, loi portugaise du 6 juillet 1985) soit eu pour objet de combler un vide juridique (loi du 1er février 1984 et décret du 12 mars 1985 aux Pays-Bas ; loi du 4 juin 1986 et décret du 11 juin 1987 au Danemark). Ces deux derniers cas révèlent, alors qu'il n'existait pas de règles spécifiques en ce domaine, l'importance de plus en plus grande que revêt, aux yeux de tous, la protection des biens culturels.

6°) De façon plus générale, le caractère récent de ces législations est remarquable, étant donné que beaucoup de ces pays étaient, à la date de l'adoption de leurs lois, soumis au Traité de Rome ou sur le point de l'être (1).

7°) Ainsi rappelés, ces différents textes montrent la diversité des approches retenues aussi bien quant au champ d'application des contrôles préalables à l'exportation (I) que de l'organisation de ces contrôles (II). Les "systèmes" en vigueur expliquent pour partie les différentes approches quant à la mise en place de nouveaux instruments à l'heure de 1993 (III).

(1) Les règles de déontologie, codes de bonne conduite, etc. ne paraissant pas jouer un rôle important, même au Royaume-Uni. L'essentiel réside dans les textes législatifs écrits.

LE CHAMP D'APPLICATION DU CONTROLE

8°) Dans plusieurs pays du Sud de la Communauté (France, Espagne, Italie, Portugal et au Luxembourg), certains objets en raison de leur qualité spécifiques (1), peuvent être soumis à un régime d'interdiction d'exportation. Ils sont ainsi simplement classés (Luxembourg, Portugal) ou classés comme monuments historiques (France), ou comme biens d'intérêt culturel (Espagne, Italie).

Le nombre de ces objets, varie considérablement (quelques centaines au Portugal, environ 120 000 en France dont 20 000 objets détenus par des propriétaires privés, beaucoup plus en Espagne puisqu'il s'agit, outre quelques cinquante objets privés, de tous les objets et livres des collections publiques des musées et bibliothèques).

Les meubles ainsi protégés sont automatiquement Interdits d'exportation en toutes hypothèses (2); les législations espagnoles et portugaises prévoyant seulement la possibilité exceptionnelle d'exportation temporaire (autorisation accordée par le Conseil des ministres, au Portugal), notamment pour les expositions .

Le classement, vu la très forte servitude qu'il fait peser sur les biens privés peut entraîner une indemnisation ou des avantages fiscaux pour le propriétaire (Espagne, France Italie Luxembourg). Le récolement enfin de ces biens, soit systématiquement, soit ponctuellement, est souvent possible afin de vérifier que l'objet se trouve toujours sur le territoire national (3). Les autres Etats ne connaissent pas ce type de liste préalable d'objets, interdits "par nature", d'exportation.

(1) - objet du patrimoine espagnol, c'est-à-dire des oeuvres d'intérêt "artistique, historique, paléontologie, archéologique, ethnologique, scientifique contemporaine ou technique". Cette liste ne peut comporter d'oeuvres contemporaines sauf accord de l'auteur ou achat par l'administration.
Loi espagnole, article 9.4.), etc.

(2) par ailleurs les lois espagnoles et françaises permettent d'interdire provisoirement l'exportation de biens en "instance de classement" (terme français),

(3) en France, les objets classés monuments historiques font en principe, l'objet d'un recensement quinquennal et peuvent être vérifiés à tout moment, en Espagne l'inspection est également possible à toute époque. En Italie, à l'inverse rien n'est prévu par la loi.

9°) Indépendamment de cette interdiction de sortie, beaucoup d'Etats considèrent que le régime de la domanialité publique ou des régimes proches aboutissent, de fait, à une interdiction de sortie. (Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, R.F.A. etc.). Les biens appartenant aux personnes publiques paraissent ainsi protégés de tout risque d'exportation (sauf vol bien entendu) en raison de leur caractère inaliénable. Si, juridiquement, cette inaliénabilité peut disparaître en raison d'une désaffectation, les procédures préalables à une telle décision semblent offrir des garanties suffisantes : - vote d'une loi au Luxembourg, décision prise par les plus hautes autorités de l'Etat fédéral ou des Lander en Allemagne fédérale, ou contrôle strict des autorités de tutelle sur les décisions des collectivités locales, voire des églises (Allemagne, Belgique (1), Pays-Bas, etc.).

L'existence de ces règles sur la propriété publique, même si elles peuvent parfois ne pas exclure tout danger (cf. tentative de vente par les villes de La Haye et de Liège de tableaux de PICASSO appartenant aux musées municipaux) expliquent que certains Etats (l'Allemagne fédérale notamment) aient des législations limitées au contrôle de l'exportation de certains biens privés.

Indépendamment de ces biens interdits d'exportation, le régime le plus souvent retenu est celui d'un contrôle à l'exportation, conduisant à l'octroi ou au refus d'une autorisation d'exportation. Les critères retenus, quant au champ du contrôle, montrent, à nouveau, la diversité des législations en Europe.

Toute une série de variables apparaît à la lecture des textes ; le droit de chaque Etat prendra en compte cumulativement ou alternativement : - la nature de l'objet - son intérêt historique ou artistique - sa valeur pécuniaire - son ancienneté - son caractère d'oeuvre d'art contemporaine ou enfin le fait qu'il ait été importé récemment.

LA NATURE DE L'OBJET (C.2.3).

10°) Plusieurs législations nationales soumettent, certaines catégories d'objets, définies en tant que telles, au contrôle à l'exportation, le cas échéant en faisant appel à d'autres critères. Ainsi, en France, sont soumis à ce contrôle, dans le cadre des avis aux exportateurs, tous les tableaux, peintures, dessins, sculptures, objets d'antiquité de plus de 100 ans d'âge, imprimés, photographies, estampes, monnaies, etc.

(1) Ainsi un arrêté du Roi des Pays-Bas (ayant force de loi) du 16 août 1824 exige-t-il l'autorisation du Roi (actuellement du Ministre de la Justice) pour "détacher, emporter ou aliéner des objets d'art" placés dans les églises : ces dispositions, restées applicables en Belgique après 1830 et rappelées régulièrement par circulaire permettent un contrôle, utilisable, le cas échéant, en cas de projets d'exportation.

En Irlande, tous les documents (de plus de 100 ans) et les tableaux sont concernés ; en Belgique (loi de 1960) les peintures, sculptures, produits des arts décoratifs, lettres, manuscrits, etc. de plus de 100 ans devraient être contrôlés; au Royaume-Uni, doivent être autorisés (sous réserve de seuils de valeur ou de critères d'ancienneté -infra) l'exportation des :

- objets archéologiques,
- des dessins et gravures portant sur l'architecture, la science ou les techniques, les manuscrits, documents et archives,
- les photographies et négatifs,
- les armes et armures,
- les tissus et textiles,
- les peintures,
- de façon générale, les objets d'art, d'antiquité et de collection.

Plus souvent, les objets ne sont pas visés uniquement en tant que catégorie, mais seulement s'ils présentent un intérêt pour le patrimoine du pays.

L'INTERET DE L'OBJET DU POINT DE VUE DE L'HISTOIRE OU DE L'ART (1) (C.2.3.).

11°) Les législations les plus anciennes se réfèrent en général simplement à l'intérêt national du point de vue de l'histoire ou de l'art, sans autres précisions. Ainsi en France il s'agit des "objets présentant un intérêt national d'art ou d'histoire" (loi de 1941).

En Irlande (National Monument Act de 1930) il s'agit de "tout objet fabriqué ou partiellement fabriqué qui, à cause de son intérêt archéologique ou de son association avec un événement historique irlandais a une valeur supérieure à sa valeur matérielle", en Allemagne il s'agit des objets d'art et des biens culturels dont l'exportation causerait "une perte essentielle pour le patrimoine culturel allemand", et des documents d'archives ayant une importance essentielle pour l'histoire politique, culturelle et économique de l'Allemagne"

A une époque donc, et notamment dans la législation française, c'est une vision esthétique, (optique Beaux-Arts) qui l'emporte.

(1) Il ne faut pas commettre ici de confusion : - l'intérêt historique ou artistique permet tantôt de déterminer le champ d'application du contrôle (par exemple loi française du 23 juin 1941), tantôt de justifier une décision de refus d'exportation (par exemple critères Waverley, au Royaume-Uni), parfois les deux d'ailleurs.

Cependant les catégories, notamment le critère historique, peuvent être interprétées extensivement et inclure de nouveaux champs de protection.

Les législations les plus récentes, adoptent une définition beaucoup plus large tenant compte de l'évolution des conceptions : aux Pays-Bas, par exemple sont visés "les objets et oeuvres d'art de grande importance historique ou culturelle, ou importants pour l'histoire de la science, à condition qu'ils soient liés à l'histoire des Pays-Bas".

En Espagne, il s'agit des biens "d'intérêt artistique, historique, paléontologie, archéologique, ethnologique, scientifique et technique", en Italie des éléments du "patrimoine (...) mobilier qui présente un intérêt artistique, historique, archéologique ou ethnologique".

Au Portugal sont concernés les "biens mobiliers ayant une signification reconnue liée à l'histoire ou à l'identité culturelle portugaise". C'est sans doute la définition donnée par la Communauté flamande de Belgique qui tend le plus à l'exhaustivité : sont visés "les objets ou collections dont la protection présente un caractère d'intérêt public en raison de leur valeur artistique, historique, archéologique, industrielle, folklorique, scientifique ou socio-culturelle générale". (Décret du 17 novembre 1982).

LA VALEUR DE L'OBJET (C.2.2).

12°) Pour la plupart des pays la valeur économique d'une oeuvre ne saurait être prise en compte. Un bien d'un faible prix peut se révéler important pour le patrimoine culturel ou historique de la Nation. Tel peut être le cas par exemple d'une gravure représentant une ville dans un aspect du XVIIIème siècle. Elle vaudra quelques centaines de francs mais sera importante pour l'histoire de cette ville. Dans ces conditions, les législations allemande, belge, espagnole, française, grecque, hollandaise, irlandaise, italienne, Luxembourgeoise portugaise ne prennent en compte aucun seuil de valeur. Seuls, pour éviter d'appliquer des procédures trop lourdes à de "petits" objets, les droits anglais et danois font partiellement intervenir ce critère. Au Danemark ne sont pas soumis à une autorisation d'exportation les objets privés, entrant dans les catégories précédemment définis, lorsque leur prix est inférieur à cent mille couronnes, ou les photographies de moins de trente mille couronnes. Cependant le comité culturel (1) peut recommander au ministre des affaires culturelles d'appliquer la loi à un objet normalement exclu par les différents critères prévus.

Au Royaume-Uni, sont exemptés de contrôle (par le biais d'une licence générale d'exportation (O.G.E.L.) qui autorise la libre sortie du territoire) les photographies de moins de cinq cents livres, les armes et portraits de personnages historiques de moins de 5 000 livres, les meubles et objets d'antiquité de moins de 20 000 livres, les peintures dont la valeur est inférieure à 40 000 livres. Cependant, aucun seuil de valeur n'est prévu pour les pièces archéologiques, les manuscrits, les dessins, notamment, ce qui signifie que quel que soit leur prix, même minime, le contrôle s'effectue.

L'ANCIENNETE (C.2.1)

13°) A priori, les objets soumis au contrôle appartiennent au patrimoine historique ou culturel, ce qui semble supposer une certaine ancienneté. La nécessité de favoriser le développement de l'art contemporain va dans le même sens (1). Tout ceci explique que la plupart des Etats aient pris en compte l'âge des objets pour les soumettre ou non au contrôle.

Parfois, le contrôle est systématique pour les oeuvres antérieures à une date significative dans l'histoire du pays. Ainsi au Danemark les objets culturels créés avant 1660 (Paix de Copenhague) et, en Grèce les objets archéologiques antérieurs à 1830, (date de l'indépendance) sont soumis au contrôle.

Dans d'autres Etats, ils s'agit plus simplement d'une date de fabrication fixée un peu arbitrairement. Ainsi la loi française du 23 juin 1941 soumet-elle au contrôle les peintures et sculptures à 1900, et les objets d'antiquité antérieurs à 1830. Un tel procédé présente des inconvénients certains car il faudrait sans cesse, réactualiser ces seuils ce qui explique d'ailleurs qu'en France on s'appuie pour tous les objets plus récents sur les dispositions douanières (avis aux exportateurs) qui ne fixent pas, eux, de date (sauf pour l'art contemporain).

Il est dès lors plus logique de prendre en compte une ancienneté fixée à l'avance qui évoluera au fur et à mesure de l'écoulement du temps. Ainsi la Belgique, le Danemark (pour les objets postérieurs à 1660), l'Espagne, le Luxembourg, le Portugal ne soumettent-ils au contrôle que les objets de plus de cent ans ; l'Italie et le Royaume-Uni ceux de plus de 50 ans.

Les autres pays, enfin, (Allemagne Fédérale, Irlande (2), Pays-Bas) ne se réfèrent absolument pas à l'âge de l'objet, même si, dans la pratique, l'autorisation semble aisément accordée pour les objets les plus récents.

(1) infra n° 14.

(2) sauf pour les archives (100 ans dans ce cas).

L'ART CONTEMPORAIN (G1 A G5)

14°) Ici la ligne de fracture est à nouveau nette. Certains Etats considèrent qu'une oeuvre contemporaine peut parfaitement être soumise au contrôle de l'exportation si elle répond aux critères applicables par ailleurs, c'est-à-dire si elle est d'une grande importance culturelle pour le pays.

C'est ainsi que l'Espagne (1), l'Irlande et la République Fédérale d'Allemagne considèrent que les oeuvres des artistes vivants sont soumis au régime normalement prévu par la loi (2).

A l'opposé, la plupart des Etats excluent l'art contemporain du champ d'application de contrôle à l'exportation à la fois pour faciliter le commerce de l'art et protéger les droits des artistes. Sont en général considérés comme oeuvres contemporaines les oeuvres réalisées par des artistes vivants (France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni,).

Les oeuvres récemment fabriquées sont également exclues de contrôle à l'exportation (oeuvre réalisée moins de vingt ans avant l'exportation si l'artiste est décédé en France ; oeuvre réalisée depuis moins de cinquante ans, Italie, Luxembourg, Royaume-Uni ; ou cent ans (Belgique). Cependant, dans certains Etats, des procédures spéciales permettent de soumettre à autorisation d'exportation des oeuvres contemporaines : ainsi en Grèce ou au Danemark une décision spéciale prise par les ministres peut-elle intervenir en ce sens ; ainsi aux Pays-Bas une telle oeuvre peut-elle être incluse sur la liste des objets contrôlés avec l'accord de son auteur ou de ses propriétaires postérieurs, selon des modalités assez complexes.

LES IMPORTATIONS TEMPORAIRES (H1 A H2)

15°) Le statut de l'objet importé pose évidemment les questions très délicates : peut-il être indéfiniment réexporté librement ? ou doit-il au contraire, être considéré comme inclus, dès son entrée ou après quelques temps dans le patrimoine national du pays importateur ?

(1) Les oeuvres des artistes contemporains ne peuvent être déclarées d'intérêt culturel, c'est-à-dire interdites d'exportation. Elles peuvent seulement être soumises à autorisation si elles sont inventoriées.

(2) Il serait possible en France de classer au titre de la loi de 1913 une oeuvre d'art contemporaine, dans la pratique, la meilleure protection de ces oeuvres passe par l'achat par une collection publique, entraînant ainsi l'application de la domaniaité publique.

Là aussi, les solutions varient considérablement selon les Etats même si en général, il existe des règles spéciales pour les importations temporaires : seules l'Allemagne et l'Irlande considèrent que, dès son arrivée sur leur territoire, un objet importé peut être soumis à la législation sur l'exportation dès lors qu'il entre dans les catégories prévues par les textes.

La plupart des autres Etats excluent ces objets du champ du contrôle. Il faut toujours, ce qui est parfaitement évident, que la preuve précise de leur importation soit apportée. Dès lors certains Etats admettent la libre réexportation, quelle que soit sa date (France, Grèce). D'autres au contraire, considèrent qu'un séjour plus ou moins prolongé 5 ans en Italie et aux Pays-Bas (1); 10 ans en Espagne, 30 ans en Belgique, 50 ans au Royaume-Uni, 100 ans au Danemark et au Luxembourg) sur le territoire national conduit à assimiler ces oeuvres aux objets d'origine nationale.

16°) La combinaison de ces différents critères (intérêt artistique ou historique notamment, valeur, ancienneté, oeuvres d'art contemporaines, importations temporaires) soumet, dans des conditions très différentes et selon une palette très changeante, ces objets au contrôle préalable à l'exportation (2). Encore faut-il tenir compte d'une dernière variable : l'existence d'une liste préalable. La plupart des Etats considèrent que tous les objets rentrant dans les catégories déterminées par leur législation doivent être soumis à ce contrôle même s'ils sont, pour l'heure, inconnus. D'autres moins nombreux, élaborent, sur cette base, une liste d'objets, qui seuls seront soumis au contrôle. Même si l'inscription sur cette liste, au moment de l'exportation, est possible selon des procédures d'urgence, le système est évidemment très libéral puisque tous les biens non inscrits circulent librement.

Ainsi, en Allemagne Fédérale, chaque Lander peut inscrire les objets mobiliers appartenant à une personne privée (en cas de déplacement de l'objet mobilier dans un autre Lander, il est automatiquement transféré sur la liste du Lander d'accueil). De plus, le ministre fédéral de l'Intérieur peut ajouter les oeuvres importantes qui ont été, à ses yeux, oubliées.

(1) En Italie, il faut obtenir une licence d'importation temporaire valable 5 ans et renouvelable. Si le renouvellement n'est pas demandé, l'objet est assimilé à un objet national. Aux Pays-Bas, un objet importé ne peut être inscrit sur la liste qu'avec l'accord de son propriétaire à la date de l'importation, et dès son nouveau propriétaire si l'objet a été transmis à titre gratuit ou encore dans les 5 ans suivant l'importation.

(2) voir annexe

La réunion des listes de 11 lander forme ainsi une liste de 277 biens culturels (y compris les collections) et 224 documents d'archives (à la date du 21 octobre 1988) soumis du contrôle d'exportation. Aux Pays-Bas, le ministre des Beaux Arts inscrit les objets d'art sur une seule liste nationale qui à l'heure actuelle comporte environ 400 oeuvres. Il peut à tout moment et au moins tous les trois ans en principe vérifier la présence des objets dans leurs lieux de dépôt.

Enfin certains Etats combinent les deux solutions. Outre le contrôle d'oeuvres non déterminées à l'avance, sont soumis à une autorisation d'exportation "systématique", les objets classés (Belgique : Loi du 7 août 1931 pour les biens des personnes publiques dont la conservation est, du point de vue artistique d'importance nationale; décret de la communauté flamande du 17 novembre 1982 ; ou inscrit sur un inventaire - celui des biens à caractère mobilier en Espagne).

Ainsi, l'examen du champ d'application du contrôle préalable à l'exportation montre une très grande diversité dans le choix des critères retenus; leur portée concrète varie en conséquence considérablement (de 500 oeuvres en Allemagne à plusieurs centaines de milliers dans les pays latins, notamment).

Les mêmes observations peuvent être faites quant à l'organisation du contrôle.

L'ORGANISATION DU CONTROLE (point B)

17°) ici, on retrouve pratiquement toujours des solutions semblables, malgré quelques différences techniques.

A) LA PROCEDURE

(B.1) Au premier stade de la procédure, il est possible de déposer avec un dossier détaillé (avec photographie notamment) une demande d'autorisation de sortie :

- soit directement auprès des autorités culturelles (Belgique, Espagne, France pour les objets d'une valeur inférieure à 100 000 F; Irlande);
- soit de saisir par les autorités douanières ou financières qui transmettent le dossier pour avis ou accord aux administrations patrimoniales compétentes, (France pour les oeuvres au-dessus de 100 000 F, Italie, Portugal, Royaume-Uni en s'adressant au départ au Ministère du Commerce et de l'industrie).

(E.1 à E.3) L'objet est ensuite examiné par les experts (conservateurs des musées ou autres) ou par des commissions (1), soit dans les locaux des douanes souvent spécialisés à cet effet (en France il y a 16 bureaux); soit dans les locaux de l'administration (bureaux du Ministère de la Culture en Espagne, National Museum en Irlande, lieu de travail des différents experts au Royaume-Uni), soit le cas échéant chez les propriétaires eux-mêmes, les experts se déplaçant (Danemark, Espagne, Pays-Bas). (2) Le transport est aux frais du propriétaire, en général. En cas d'incident, la responsabilité est engagée dans les conditions normales (recherche des fautes respectives) sauf en Italie où l'expéditeur reste toujours responsable.

(1) "Junta de calificación, valoración y exportación de bienes del patrimonio histórico" en Espagne; Commission Nationale du patrimoine culturel (Belgique, arrêté du 25 octobre 1961); Conseil archéologique en Grèce; Comité de 20 personnes auprès du Ministre de la Culture en Espagne, Commission de trois fonctionnaires du Ministère des Biens Culturels en Italie (deux historiens et un archéologue); Institut portugais du patrimoine culturel au Portugal, etc.

A ce stade, la procédure varie parfois, dans les pays où le contrôle porte sur des milliers d'objets (France, Royaume-Uni notamment) selon le type de décision envisagée :

- si l'objet est d'un faible intérêt pour le patrimoine national la décision sera prise par l'autorité compétente sur l'avis d'un seul expert,

- si au contraire l'expert pense que l'oeuvre est intéressante, il diffère la décision et transmet le dossier au niveau central (Directeur des Musées de France qui consulte le Comité des Conservateurs et le Conseil Artistique des Musées Nationaux en France; Comité de révision au Royaume-Uni (1) qui propose une décision après une audition du propriétaire, organisée selon les règles de la procédure contradictoire du propriétaire).

Dans d'autres pays, en raison d'un plus petit nombre d'objets à contrôler (liste réduite ou critères plus "souples"), la décision, dans un sens comme dans l'autre, est précédée des mêmes consultations.

(1) composé de 6 membres permanents, spécialistes des différents domaines artistiques.

B) LA DECISION (point D)

a) La compétence :

18°) Il est évidemment logique que les autorités "culturelles" du pays jouent un rôle essentiel à ce stade (1). C'est à elles de dire si l'oeuvre est importante pour le patrimoine national. Il existe néanmoins des différences importantes sur le plan juridique, selon les Etats. Ainsi est-ce, dans une première série de pays, le Ministère de la Culture ou ses services qui prennent la décision d'autorisation ou de refus d'exportation, en général après simple consultation des experts ou d'une commission, (France, Grèce, Italie, Luxembourg, Pays-Bas). Parfois cette commission dispose du pouvoir de proposition, ce qui signifie que le Ministre est en partie lié par celle-ci (Grèce - loi du 2 août 1950, Portugal), voire du pouvoir de décision (au Danemark, l'autorisation est donnée par un comité de 5 personnes : directeurs des archives, des bibliothèques, de deux musées etc.).

Parfois, au contraire d'autres ministres interviennent et gardent le pouvoir juridique de décision :

- Ministre du Commerce et de l'Industrie sur avis du Ministre des Arts qui consulte lui-même le Comité de révision au Royaume-Uni;
- Ministre de l'Economie en Espagne ou en France (2) avec l'accord du Ministre de la Culture;
- Ministre Fédéral de l'Intérieur en Allemagne sur avis d'une commission;
- Ministre de l'Education Nationale en Irlande, en Belgique ou en Grèce.

Les différences juridiques sont cependant atténuées dans la pratique car les ministres "non culturels" suivent l'avis des services culturels, et aux seins de ceux-ci les conseils et commissions jouent un rôle essentiel.

(1) même dans les Etats Fédéraux ou fortement décentralisés, ce sont toujours les autorités de l'Etat national qui décident, au niveau central ou éventuellement déconcentrée.

(2) pour les objets uniquement soumis à la législation douanière et d'une valeur supérieure à 100 000 F.

b) Les délais

19°) A compter du dépôt du dossier de demande d'exportation, l'administration dispose de délais maximaux variables selon les pays : un mois au Danemark et aux Pays-Bas avec possibilité de prolongation jusqu'à 3 mois; un mois au Luxembourg (l'absence de réponse valant autorisation tacite); deux mois en Espagne, dix semaines et demi au Royaume-Uni pour organiser l'audition du propriétaire en cas d'objection de l'expert, trois à six mois ensuite; six mois en France. Parfois ils ne sont même pas fixés (Allemagne, Grèce, Irlande), les autorités respectant les règles du droit commun (1 mois en Allemagne) ou s'efforçant de "tenir" des délais raisonnables.

c) Le contenu

Plusieurs options sont en général ouvertes par les législations nationales :

L'AUTORISATION D'EXPORTATION

20°) Il peut s'agir tout simplement de l'autorisation d'exportation, le cas échéant sous réserve de la fourniture d'une copie ou d'une reproduction, celle-ci n'est pas en général prévue par les législations nationales, à l'exception des photographies exigées lors de la demande d'autorisation. Cependant, les législations anglaise, danoise, française et irlandaise (1), permettent de demander une copie des documents d'archives exportés. Il en va de même en Grèce et en Irlande pour les objets historiques ou archéologiques.

Par ailleurs, pour les exportations (points I.1 à I.3) temporaires, on retrouve des règles semblables dans les différents pays : elles sont soumises à une autorisation comme les exportations définitives. Celle-ci est aisément accordée pour les expositions (2), le contrôle étant plus strict dans les autres cas. Sont notamment demandées des garanties de "retour" dans le pays d'origine : ainsi l'Italie exige-t-elle parfois une caution, l'Espagne prévoit-elle des exigences spécifiques dans l'autorisation de sortie, la Grande-Bretagne tient-elle un registre des objets sortis temporairement.

(1) en Irlande, le Ministre ne peut d'ailleurs s'opposer à l'exportation des documents et des peintures visées par la loi de 1945 dès lors que la copie est fournie.

(2) Il n'y a même pas d'autorisation formelle, en France, pour les expositions organisées dans le cadre de l'ICOM ou avec la participation de la direction des musées de France.

LE REFUS

21^o) A l'inverse, l'administration peut refuser la sortie de l'objet. Les motifs de ce refus sont à peu près toujours identiques. Ils sont parfois clairement explicités : tel est le cas par exemple au Royaume-Uni où le refus n'est possible que si l'oeuvre correspond à l'un des trois critères WAWERLEY :

- l'objet est-il si intimement lié à l'histoire et à la vie de la Nation que son départ serait très dommageable ?
- présente-t-il un caractère esthétique important ?
- revêt-il une signification pour l'étude d'une branche particulière des arts, de l'enseignement ou de l'histoire ?

En Italie, l'exportation est interdite quand les objets "soit considérés en eux-mêmes, soit dans le contexte historico-culturel auquel ils appartiennent, présentent un intérêt historique, archéologique, ethnologique, bibliographique, documentaire ou d'archives". Dans d'autres Etats, on s'interroge essentiellement sur "la gravité du dommage pour le patrimoine culturel de la nation" (loi belge du 16 mai 1960), sur "le risque de perte d'un objet important pour le patrimoine culturel" (Pays-Bas : section 7-4 de la loi du 1er février 1984).

Parfois la loi n'explique pas les motifs du refus mais la puissance publique se réfère bien entendu à l'intérêt pour le patrimoine national dans toutes ses dimensions (historique, artistique, archéologique, etc.).

Si les motifs du refus, à quelques variantes près, concordent, il n'en va pas de même quant aux conditions même du refus. Ici deux philosophies distinctes s'opposent.

22^o) Pour la plupart des pays (Espagne, France, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal), il peut s'agir d'un refus pur et simple sans aucune indemnité. Certes, on le verra, dans la pratique on achète le plus souvent, ou l'on accorde des subventions ou des aides fiscales (1).

(1) pour les biens inscrits sur l'Inventaire général de biens meubles en Espagne ou pour les objets classés (Italie), pour les biens inscrits sur la liste (Allemagne).

Mais les textes n'exigent pas de compensations, au nom de l'intérêt supérieur de la Nation. En Allemagne, cependant, le refus d'exportation peut entraîner une indemnisation si le propriétaire est dans une situation économique difficile.

23°) Cette conception paraît gravement attentatoire au droit de propriété dans d'autres Etats (Danemark, Pays-Bas, Royaume-Uni). Aussi le refus n'est possible que s'il a été précédé d'une offre d'achat préalable (1). Le mécanisme dans ces différents pays est donc le suivant : si l'administration estime que l'objet est fondamental pour le patrimoine national, elle diffère sa décision en essayant d'obtenir des Institutions publiques (Etat aux Pays-Bas, collectivités publiques, musées ou éventuellement fondations privées depuis 1990 au Royaume-Uni) qu'elles réunissent les fonds nécessaires à cet achat. Si le propriétaire consent, la vente est parfaite et l'objet rejoint les collections nationales, sinon un refus lui est opposé, ce qui n'entraîne pas, à ce stade, d'indemnité. Ce système qui offre d'importantes garanties pour le droit de propriété, soulève néanmoins des difficultés que révèle l'exemple anglais :

- l'explosion des cours sur le marché de l'art et notamment des peintures rend de plus en plus difficile l'achat d'oeuvres majeures;
- de plus, le propriétaire à qui un refus a été opposé, peut représenter l'objet quelques temps après. S'il n'est plus possible de réunir les fonds ou, si les prix ont encore augmenté, l'administration ne pourra empêcher la sortie de l'objet. (2).

24°) Une solution un peu spécifique, enfin, existe en droit grec. La loi du 9 août 1932 considère que l'Etat est propriétaire de toutes les "antiquités" antérieures à 1830, les personnes privées ayant seulement un droit de jouissance. Aussi, en cas d'autorisation d'exportation, le particulier doit-il payer à l'Etat la moitié de la valeur de l'objet pour le dédommager de la privation de sa propriété; en cas de refus l'Etat doit payer cette moitié car il gêne la jouissance de l'oeuvre d'art par le particulier (art. 11 de la loi). Pour les objets postérieurs à 1830, le refus est possible sans indemnités.

Quoi qu'il en soit, dans la quasi-totalité des Etats, l'achat en douane est prévu.

(1) sur le montant de l'offre, voir infra n°26

(2) l'administration britannique souhaitait empêcher le propriétaire de représenter une demande de l'exportation dans la dixième année suivant son refus de vente mais les tribunaux ont déclaré cette procédure illégale.

d) L'achat en douane (point D.3)

25°) La possibilité pour l'Etat d'acheter en douane est généralement prévue par des textes spéciaux, en dehors, bien entendu, des possibilités d'achat résultant des règles du droit commun.

Elle constitue le fondement même du système de contrôle à l'exportation au Danemark, au Pays-Bas, au Royaume-Uni (1). Elle est expressément prévue, dans les législations espagnole, française, italienne, portugaise. Diverses règles sont fixées quant au prix des transactions, quant à la possibilité, par ailleurs, pour le candidat à l'exportation de refuser l'offre d'achat.

26°) Pour le prix de la transaction, on observe deux grands "systèmes" :

- Il s'agit, dans les pays latins, (Espagne, France, Italie (2), Portugal et au Luxembourg) du prix déclaré par l'exportateur ce qui permet en principe de l'indemniser convenablement puisque la sous-évaluation de sa part est supposée volontaire et plus ou moins frauduleuse;

- dans les pays du Nord de l'Europe, au contraire, la transaction s'effectue au juste prix du marché (Danemark, Irlande, Royaume-Uni, Pays-Bas). L'administration essaie de s'entendre avec le propriétaire sur le prix qui serait obtenu en cas de vente libre (le résultat d'enchères publique récentes étant particulièrement pris en considération), sinon un arbitrage est rendu par des experts indépendants. Le prix peut également être fixé par un tribunal (3). Dans ces conditions, les droits du propriétaire et la défense du patrimoine national paraissent pour ces Etats, parfaitement sauvegardés.

(1) supra n°23

(2) sauf pour les exportations à destination de la Communauté, où le Ministre des Biens Culturels propose le prix, le désaccord éventuel étant tranché dans le cadre d'un arbitrage indépendant.

(3) Cour du district de la Haye, aux Pays-Bas. (Section 12-2, de loi de 1984).

27°) De plus les législations diffèrent quant à l'éventuelle possibilité pour l'exportateur en puissance de retirer ou non son offre, si le prix ne lui convient pas. Le refus de vente à l'Etat reste possible dans la plupart des Etats (Danemark, Irlande, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni).

Dans d'autres pays de la Communauté, l'administration a au contraire, en toute hypothèse, le droit de retenir l'objet. L'impossibilité pour le propriétaire de renoncer à l'exportation et donc à la cession à la puissance publique apparaît comme le moyen d'éviter une manoeuvre consistant à sous-évaluer l'objet lors de la demande d'exportation, (Espagne, France, Italie), qui est ainsi considérée comme une offre irrévocable d'achat.

(D.3.1) 28°) Quant aux délais de paiement en cas d'achat, ils peuvent ne pas être réglementés (Ils résulteront des règles fixées lors de la transaction elle-même : Grèce, Grande-Bretagne, Irlande), sinon ils varient de 3 mois (Espagne, Italie) à 6 mois (France notamment).

Ainsi organisées les procédures de contrôle varient considérablement dans leur portée. Il est logique que dans les pays ayant une liste réduite d'objets soumis au contrôle, les demandes d'exportation et à plus forte raison, les autorisations soient rares (aux Pays-Bas quatre demandes en deux ans, 1 refus avec achat pour une valeur de 500 000 florins, en Allemagne, depuis 1955 deux demandes d'exportation pour des expositions, toutes deux accordées deux demandes d'exportation définitives (une accordée, une en cours d'examen). A l'inverse, lorsque les biens sont définis de façon plus large, le nombre de demandes s'accroît en proportion (1) :

- en 1989, 37 demandes au **Portugal**, aucun refus;
- en 1988 et 1989, 159 et 183 demandes au **Danemark**, avec respectivement 9 et 1 achats;
- en 1989, 1568 demandes en **Espagne**, dont 1545 accords 1 refus et 46 achats pour une valeur de 13 millions de pesetas;
- en 1987 1988 au **Royaume-Uni**, le nombre d'objections faites par les experts fut de 46 (pour environ 8000 demandes d'exportation), ce qui aboutit à trois retraites de la demande par le propriétaire et trois refus de licence (le propriétaire n'ayant pas voulu vendre), trente-deux octrois, et huit achats par une collection publique (valeur 8.697.810 livres).

(1) en Grèce cependant seules dix-neuf demandes ont été déposées en 1989, ce qui laisse supposer un très fort courant d'exportations illégales.

- enfin, en France 10 935 licences ou factures ont été soumises à l'administration, 42 oeuvres ou documents d'archives ont été achetées par les collections publiques (pour une valeur de 25 591 080 F.) et aucun refus sans acquisition n'a été opposé (année 1989).

L'examen de ces statistiques montrent donc que malgré des différences importantes dans les mécanismes, les résultats français et anglais, si on les prend comme exemples, sont proches.

C) LES SANCTIONS (point F.6.2)

29°) Les douanes exigent lors du passage des frontières la présentation de la licence d'exportation. Le contrôle se fait donc essentiellement aux frontières.

Les sanctions, en cas d'exportation illégale des oeuvres d'art et autres objets sont généralement de trois ordres :

- amendes pénales ou administratives dont le montant est extrêmement variable dans son minimum comme dans son maximum (par exemple, entre 1000 F. à 10 000 F. en Belgique, 500 à 5000 drachmes en Grèce; jusqu'à 50 000 livres Irlandaises en Irlande; 100 000 florins aux Pays-Bas; 100 millions de pesetas en Espagne). Parfois l'amende est calculée par rapport à la valeur de l'objet (en Italie, l'amende est égale à cette valeur, au Royaume-Uni à 3 fois sa valeur).

- peines de prison très variables là aussi (maximum 2 ans aux Pays-Bas, 3 ans en Allemagne Fédérale et en France; de 6 mois à 7 ans d'emprisonnement au Royaume-Uni en cas de "serious offences");

- Enfin, sanctions complémentaires telles que dommages et intérêts pour l'Etat (Grèce, France, Espagne : quatre fois le montant du dommage causé au patrimoine espagnol), et surtout confiscation par l'Etat de l'oeuvre ayant fait l'objet d'une exportation ou d'une tentative d'exportation illégale, ce qui vient enrichir les collections publiques (Allemagne Fédérale, France, Grèce, Portugal, Royaume-Uni (1)).

(1) seulement lorsque le prévenu a déjà réalisé, avec succès, une exportation illégale.

Malgré certains points communs, l'étude des législations portant sur le contrôle de l'exportation des objets d'art montre de profondes divergences quant au champ d'application du contrôle et quant aux droits des propriétaires (refus après une offre d'achat ou refus sans indemnité). On comprend dès lors que les propositions de réforme, à l'heure de 1993 faites dans le questionnaire, soient diversement appréciées par les administrations nationales.

III SYSTEMES A ENVISAGER POUR 1993

Trois solutions, ont été proposées.

A) Le certificat de libre circulation (passeport) (point K.)

Il s'agit ici d'organiser, en quelque sorte à l'avance, un contrôle à l'exportation. Le propriétaire de l'objet obtient pour une durée de cinq à dix ans une autorisation préalable d'exportation, irrévocable dans ce délai.

Plusieurs Etats sont assez favorables à un tel système dans son principe, soit sans objections particulières (France, Luxembourg, Pays-Bas), soit sous certaines réserves importantes qui peuvent aller jusqu'à le remettre en cause (Espagne et Grèce (1) : sous réserve que la demande soit faite lorsque l'exportation est réellement envisagée; Portugal : les problèmes pratiques - mise en place d'une administration assez lourde - rendent impossible une telle solution à brève échéance).

D'autres Etats, par contre, sont opposés à cette solution (Italie, Royaume-Uni), notamment parce qu'ils en craignent, si les biens visés sont définis de façon extensive, l'aspect bureaucratique (Allemagne, Communauté flamande de Belgique, Danemark).

Par ailleurs, les Etats considèrent qu'à l'expiration de la période de validité du certificat, le renouvellement ne peut être automatique; que le refus doit toujours être motivé (la Grèce souhaitant des critères définis au niveau communautaire), le contrôle doit avoir lieu sur le territoire national (soit aux frontières, soit pour certains par le biais de contrôle volant - Espagne).

(1) la Grèce souhaite que le certificat soit en outre une garantie de l'authenticité de l'objet.

Les oppositions sont plus accentuées sur d'autres points :

- La référence à la nomenclature douanière, pour définir les objets soumis au contrôle est admise par l'Espagne, la France et le Luxembourg, rejetée par l'Italie et le Portugal en raison du caractère imprécis et non technico-scientifique des critères ici retenus. Pour l'Allemagne et le Danemark, les catégories définies sont beaucoup trop larges.

- L'indemnisation ou compensation en cas de refus de certificat apparaît impossible pour plusieurs pays du Sud de l'Europe (Espagne, France, Grèce, Italie) ainsi que pour l'Irlande et le Luxembourg. A l'inverse le Portugal y est favorable; le Danemark et les Pays-Bas estiment nécessaire une offre d'acquisition préalable.

B) Le contrôle intérieur (M)

Ce système consiste à soumettre la demande d'exportation à une autorisation spécifique. Ce contrôle a donc lieu exclusivement au moment de l'exportation.

La plupart des Etats connaissent déjà un système de ce type et souhaitent son maintien en toute hypothèse (Espagne, Grèce, France, Irlande, Portugal, Royaume-Uni). Le Danemark s'y opposerait cependant si l'on prenait comme fondement la nomenclature douanière qui lui paraît trop large. L'Allemagne quant à elle considère qu'un tel contrôle entraîne trop de frais administratifs, notamment, si l'on part, là encore de nomenclature douanière.

C) L'existence d'une liste préalable (point N)

Les attitudes des différents Etats, face à cette proposition, sont également très variables. Certains, les moins nombreux, sont favorables à l'existence d'une liste "exclusive", c'est-à-dire que seuls les biens inscrits (1) sur cette liste seraient soumis soit à une interdiction de sortie, soit à un contrôle préalable à l'exportation (pour l'Allemagne : c'est la solution la plus claire, la plus efficace et la moins coûteuse"; la Communauté flamande de Belgique et les Pays-Bas avec possibilité de compensation fiscale notamment).

(1) éventuellement au moment même de l'exportation, par une procédure d'urgence.

D'autres Etats acceptent le principe d'une liste, à la condition qu'elle soit non "exclusive", autrement dit qu'à côté des objets spécifiquement protégés par elle, le contrôle porte aussi sur des oeuvres rentrant dans les catégories juridiques définies par les textes, sans être identifiés à l'avance. Ainsi, l'existence d'une liste préétablie est-elle admise par l'Espagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal (ces Etats sauf le Luxembourg admettant d'ailleurs la possibilité d'une indemnisation ou d'une compensation). Toutefois, les listes devraient rester confidentielles (sauf pour le Portugal et l'Italie) et le contrôle des objets, cas par cas à tout moment, devrait rester possible.

Enfin d'autres Etats considèrent que le principe même d'une liste (exclusive ou non) est à rejeter, soit parce qu'il y aurait trop d'objets à recenser, le patrimoine privé restant mal connu (1), (Grèce, Irlande), soit parce qu'il paraît plus simple d'organiser un système de contrôle fondé sur des critères généraux (Danemark, Royaume-Uni : "solution qui assure le meilleur équilibre entre les intérêts des propriétaires privés, ceux des collections publiques et ceux du marché de l'art").

Point Q

Il est dès lors logique que l'on retrouve clivages semblables quant à une éventuelle liste communautaire. L'Espagne, l'Irlande, le Royaume-Uni considèrent cette solution comme impossible, le Danemark reste sceptique, le Portugal pense que ce n'est pas une priorité, la Grèce qu'il faut en discuter. Seules l'Allemagne et l'Italie donnent une approbation sans réserve à cette solution; la France considère qu'il faudrait établir, en fonction de la qualité des objets, une liste nationale (l'oeuvre doit rester en France) et une liste communautaire (l'objet peut circuler sur tout le territoire communautaire européen) et ne doit pas le quitter.

Les différentes réponses aux trois systèmes envisagés montrent donc l'attachement très fort des Etats à leurs conceptions quant au contrôle des exportations d'oeuvres d'art. Les divergences tant sur le nombre des objets à soumettre au contrôle, sur les modalités du contrôle (liste préétablie ou non) et sur les droits des propriétaires (possibilités ou non de compensation) paraissent difficiles à surmonter, dans le cadre d'une hypothétique législation commune. Cependant des convergences très nettes apparaissent quant à l'apport éventuel de la construction communautaire en ce domaine.

(1) Parmi les Etats ayant répondu à la question n° 3.1 (bonne connaissance du patrimoine privé ?) seuls le Luxembourg et les Pays-Bas ont donné une réponse affirmative.

Point P

Tous les Etats sont, en effet, favorables à un effort d'harmonisation des législations, même s'il y a parfois des nuances (Danemark, Royaume-Uni). Tous les Etats, malgré les réserves flamandes et les nuances danoises et anglaises (garder un système simple et pratique) sont favorables à un meilleur contrôle aux frontières extérieures de la Communauté, (1) ce qui suppose un minimum de coordination entre les législations nationales et surtout un effort d'harmonisation quant aux documents accompagnant les objets en voie d'exportation.(2)

Cette coopération apparaît ainsi primordiale, notamment en raison du marché unique de 1992 et des risques qu'il comporte à cet égard, aux yeux des experts espagnols, Irlandais et portugais.

En outre, les Etats attendent d'une telle coopération une nette amélioration des possibilités de poursuites pénales (la Communauté flamande de Belgique insiste beaucoup sur ce point) ou civiles, lorsqu'un objet exporté illégalement de leur territoire se trouve sur le territoire d'un autre Etat membre. Certains Etats, cependant, sans rejeter le principe considèrent que la question doit être approfondie et manifestent des opinions nuancées (Allemagne, Danemark, France), voire réservées (Royaume-Uni).

A l'inverse, la possibilité d'un droit de préemption au profit d'un autre Etat membre paraît une solution complexe et peu réaliste, dans la majorité des cas. Peut-être est ce dû au fait que ces Etats ne disposent pas, dans leur législation de cette possibilité pour eux-mêmes ? Seuls l'Espagne, la France et l'Italie se montrent prêts à envisager de telles mesures.

(1) Point K.4, K.5, P.3. La plupart des pays (à la notable exception de la France et du Royaume-Uni) considèrent que ce contrôle doit se faire à des points de passage spéciaux (point P.4).

(2) Le marquage des objets, à condition bien entendu qu'il ne conduise pas à la détérioration du bien, est admis par l'Espagne, l'Italie et le Portugal; la France s'y oppose. L'Irlande et le Royaume-Uni penchent plutôt pour la création d'un document d'accompagnement très précis.

CONCLUSION

L'étude comparée des législations sur l'exportation des oeuvres d'art fait donc apparaître des constantes et des oppositions très nettes - Constantes quant au rôle des objets mobiliers pour l'identité culturelle d'un pays, similitude des structures administratives, oppositions philosophiques largement liées aux places respectives des intérêts supérieurs de l'Etat et des droits des personnes privées.

Ces options différentes, liées notamment aux traditions juridiques des pays, vont conduire à des conciliations différentes quant au champ d'application du contrôle (crainte notamment pour les nombreux Etats du Nord de l'Europe de lourdeurs bureaucratiques) et quant aux garanties accordées aux propriétaires (offre d'achat entre autres notamment).

Cette diversité se retrouve bien entendu quant aux nouveaux mécanismes à mettre en place à l'heure de 1992. Elle peut être source de complexité, mais elle traduit, en définitive la richesse juridique et donc culturelle de l'Europe.

ANNEXE**PRESENTATION RESUMEE
DES LEGISLATIONS NATIONALES PAR ETATS****Allemagne Fédérale :**

Les oeuvres d'art et autres biens culturels, dont "l'exportation signifierait une perte essentielle pour le patrimoine culturel allemands" peuvent être inscrits par les Landers ou le Ministre Fédéral de l'Intérieur, sur une liste "des biens culturels de valeur nationale". Dans ce cas, l'exportation doit être autorisée par le Ministre Fédéral qui peut la refuser sans indemnité (ce qui est le cas général). Rien n'est prévu pour un achat éventuel.

Belgique :

Sont soumis au contrôle d'exportation :

- 1) les biens des collectivités publiques, classés comme monuments.
- 2) les biens des personnes privées, de plus de 100 ans tels que peintures, sculptures, estampes, produits des arts décoratifs, etc.

L'Etat peut refuser sans indemnité l'autorisation en cas de sortie, pour les objets visés au deuxième point, de "dommages graves pour le patrimoine culturel de la Nation". Ces textes ne sont pratiquement pas appliqués.

Danemark :

Sont soumis au contrôle les biens culturels antérieurs à 1660, les objets de plus de 100 ans d'une valeur supérieure à 100 000 couronnes, les photographies de plus de 30 000 couronnes, ou les objets spécialement désignés par le Ministre de la Culture. Le comité des biens culturels décide d'autoriser ou de refuser la sortie du bien, en fonction du dommage que causerait l'exportation au patrimoine culturel national. Le refus n'est possible que si une offre d'achat par l'Etat, au juste prix du marché, n'a pas été acceptée par le propriétaire.

Espagne :

Les oeuvres du patrimoine historique espagnol (c'est-à-dire présentant notamment un intérêt historique ou artistique) peuvent être déclarées "biens d'intérêt culturel" ce qui interdit l'exportation définitive. Ils sont sinon, soumis à un contrôle préalable à l'exportation, soit s'ils sont inscrits sur l'inventaire des biens "meubles", soit s'ils ont plus de 100 ans d'ancienneté. L'administration peut refuser la sortie sans indemnité et acheter le bien au prix déclaré par l'exportateur.

France :

Les biens classés monuments historiques sont interdits d'exportation. Les objets "présentant un intérêt national d'art ou d'histoire", (notamment les objets d'ameublement antérieurs à 1830 et les peintures et sculptures antérieures à 1900) sont soumis à une autorisation du Ministre de la Culture, préalable à l'exportation. De plus, les objets visés par la nomenclature douanière (tableaux, dessins, sculptures, objets d'antiquité de plus de 100 ans d'âge, etc) ne peuvent être exportés qu'après visa, par les services du Ministère de la Culture, de la facture ou de la licence d'exportation. Pour les biens soumis à la loi de 1941, l'administration peut refuser la sortie sans indemnité ou les acheter au prix déclaré par l'exportateur, qui ne peut retirer son offre; pour les autres elle peut simplement s'opposer à leur départ sans compensation.

Irlande :

Sont soumis au contrôle d'une part, les objets "archéologiques", d'autre part les documents et les peintures.

Pour les premiers, le Ministre de l'Education Nationale (Garda Siochana) peut autoriser ou refuser l'exportation sans indemnité. L'achat en douane est possible au juste prix. Pour les seconds, le Ministre ne peut refuser l'exportation que si une copie n'a pas été fournie.

Grèce :

Sont soumis au contrôle tous les objets "d'antiquité" (c'est-à-dire les travaux d'architecture, de sculpture, d'arts graphiques, etc). Le Ministre peut, pour ces antiquités, autoriser l'exportation (dans ce cas, le possesseur paye à l'Etat la moitié de la valeur de l'objet) ou la refuser (dès lors, l'Etat paye au possesseur la moitié de la valeur de l'objet). Les autres biens culturels sont soumis à un contrôle d'exportation "normal"; l'Etat peut refuser la sortie sans indemnité.

Italie :

Les objets d'art classés biens culturels sont interdits d'exportation. De plus, un contrôle est instauré pour les biens meubles présentant un intérêt du point de vue "artistique, historique, archéologique ou ethnologique". Le Ministre peut, après avis d'une commission, autoriser l'exportation, la refuser sans indemnité ou décider d'acheter le bien à la valeur déclarée par l'exportateur (sauf sortie vers les pays de la Communauté où la valeur du bien est fixée, en cas de désaccord, par arbitrage); le propriétaire ne peut refuser cet achat.

Luxembourg :

Est interdite l'exportation des objets classés (une indemnisation étant prévue). Les objets d'intérêt culturel de plus de 100 ans ou dont les auteurs sont décédés depuis plus de 50 ans) sont soumis à un contrôle préalable à l'exportation. L'autorisation est donnée tacitement au bout d'un mois par le Ministre des arts et des sciences, un refus sans indemnité peut être opposé. L'Etat peut acheter au prix déclaré par l'exportateur.

Pays-Bas :

Sont soumis au contrôle les objets inscrits sur une liste nationale, lorsqu'ils constituent des objets d'art de grande importance historique, culturelle ou fondamentale pour l'histoire de la science et liés à l'histoire des Pays-Bas. Le Ministre de la Culture, après consultation d'une commission peut autoriser ou refuser l'exportation quand celle-ci causerait une perte pour le patrimoine culturel des Pays-Bas. Le refus n'est possible que si le propriétaire n'a pas accepté une offre d'achat, au juste prix du marché, faite par l'Etat.

Portugal :

Les objets classés sont interdits d'exportation définitive. Les autres objets qui présentent une signification pour l'histoire ou l'identité portugaise, sont soumis à un contrôle préalable à l'exportation. L'Etat peut refuser la sortie sans indemnité, et acheter au prix déclaré; l'exportateur ne pouvant se dédire.

Royaume-Uni :

Sont soumis au contrôle, les biens culturels suivants : Objets archéologiques, dessins, archives et gravures quelle que soit leur valeur; photographies de plus de 500 livres, vêtements et armes de plus de 5 000 livres et de façon générale, tous les meubles et objets d'antiquité de plus de 20.000 livres, et enfin les peintures de plus de 40 000 livres. La licence d'exportation demandée pour ces biens aux services des douanes est transmise par avis à des experts des institutions culturelles publiques. Ceux-ci peuvent donner un avis favorable à l'exportation ou émettre une objection sur le fondement des critères Waverley (objet intimement lié à l'histoire et à la vie de la Nation, objet esthétiquement important, signification particulière pour l'étude des arts, de l'enseignement et de l'histoire). Un comité de révision examine l'objection, et fait des recommandations au Ministre des Arts qui, à son tour, propose au Ministre du Commerce l'octroi ou le refus de la licence, qui n'est possible que si le propriétaire a refusé une offre d'achat, faite au juste prix du marché, par une institution publique, voire privée.

COLLOQUE SUR LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS MOBILIERS
DANS LE MARCHÉ UNIQUE EUROPÉEN
(CHANTILLY 22-24 mars 1990)

QUESTIONNAIRE PRÉPARATOIRE

SITUATION ACTUELLE

A.1°) Droit positif et pratique conventionnelle

(Prière de joindre les textes avec, si disponible, traduction en anglais ou en français).

A.1 Textes en vigueur

A.1.1. Lois

A.1.2. Règlements

A.2. Codes de bonne conduite

A.2.1. Accords officieux (formels ou tacites)

B.2°) Fonctionnement des systèmes de contrôle en vigueur (1)

(1) Pour chaque réponse, veuillez indiquer les références précises des textes et des articles dans les textes.

B. Organisation

B.1. Autorités qui exercent le contrôle

B.1.1. Centralisation ?

B.1.2. Décentralisation ?

C. Champ d'application du contrôle

C.1. Nature des "biens culturels" soumis au contrôle ?

C.2. Critères particuliers :

C.2.1. Date de réalisation ou de fabrication ?

C.2.2. Valeur déclarée ?

C.3. Autres critères.

D. Décisions possibles.

D.1. Refus d'autorisation d'exporter =

- seulement s'il y a acquisition pour une collection publique
- avec acquisition possible (droit de rétention)
- sans acquisition

D.2. Délai minimum ou maximum entre la date de la demande d'exportation ou de la présentation de l'objet au contrôle et la date de la décision définitive

D.3. Critères et procédures de détermination du prix en cas d'acquisition :

D.3.1. Délai de paiement

D.3.2. Indemnité de compensation (fiscale) en cas de refus d'autorisation d'exporter sans acquisition?

D.4 L'autorisation d'exporter peut-elle être subordonnée à la remise d'une copie de l'objet ou du document?

Si oui, aux frais de qui?

D.5 Le propriétaire peut-il refuser une proposition d'achat?

D.6 Le propriétaire peut-il retirer sa demande d'exportation après la déclaration en douane?

3°) Organisation matérielle du contrôle

E. Conditions matérielles :

E.1 Localisation des objets et documents soumis au contrôle

E.2. Problème de responsabilité en cas d'accident arrivé à un objet pendant la période de contrôle, et dans l'attente de la décision.

E.3. Peut-on déplacer les objets ou documents pour examen ?

F. 4°) Existence d'une liste pré-établie d'objets ou de documents dont l'exportation est interdite :

F.1 .Avez-vous une liste de cette nature ?

F.1.1. Cette liste est-elle publique ou confidentielle?

F.2. Quelle est son importance (nombre d'objets interdits d'exportations ?)

F.3. Une inscription sur cette liste entraîne-t-elle pour le propriétaire :

F.3.1. une indemnité ?

F.3.2. une compensation fiscale ?

F.3.3. une autre compensation ?

F.4. Une inscription sur la liste est-elle encore possible au moment où les autorités ont connaissance d'un projet d'exportation ?

F.5. Comment s'effectue le contrôle à la sortie du territoire national ?

F.6.1 .L'existence sur le territoire national d'un objet figurant sur la liste peut-elle être contrôlée à tout moment ?

F.6.2. Quelles sont les sanctions de la disparition non constatée aux frontières nationales d'un objet figurant sur la liste ?

5°) Art contemporain

G.1. Avez-vous un régime spécial pour l'art contemporain ?

G.2. Définition et champ d'application de la notion d'art contemporain ou de création contemporaine ?

G.3. Date à partir de laquelle s'applique cette notion ?

G.4. Régime des oeuvres des artistes ou créateurs vivants?

G.5. La valeur des oeuvres est-elle prise en compte?

H. 6°) Régime des importations

H.1. Cas des objets précédemment importés?

H.2. Y-a-t-il un délai après lequel ils sont assimilés aux objets d'origine nationale?

I. 7°) Régime des exportations temporaires

I.1. Cas des expositions

I.2. Importations temporaires

I.3. Droits et taxes?

J. 8°) Renseignements statistiques sur 1987, 1988 et 1989

J.1. Balance du commerce extérieur des "biens culturels"

J.2.1. Valeur des exportations

J.2.2. Valeur des importations

J.3.1. Nombre des demandes d'autorisation ou de déclarations d'exportations.

J.3.2. Nombre de décisions

J.3.3. d'acquisition au cours de la procédure d'exportation

J.3.4. d'interdiction de sortie pure et simple

J.4. Valeur des "biens culturels" ayant fait l'objet :
- d'une décision d'acquisition
- d'une décision d'interdiction de sortie

J.5. Place des pays hors CEE dans les exportations des biens culturels

J.5.1. Nombre des demandes d'exportation pour pays hors CEE

J.5.2. Valeur correspondante

J.6. Indiquer si possible les chiffres concernant les pays importateurs les plus importants

J.7. Valeur des biens ayant fait l'objet :

J.7.1. - d'une acquisition

J.7.2.- d'une interdiction de sortie

II Systèmes à envisager pour 1993

On peut envisager plusieurs hypothèses

K. 1°) Certificat de libre circulation

a) Description sommaire de ce système

- un service (Ministère de la Culture?) est habilité à délivrer sur demande de son propriétaire (particulier, ou professionnel du commerce de l'art) un certificat, établissant que le "bien culturel", pour lequel il est demandé ne tombe pas sur le coup de la dérogation prévue à l'article 36 du traité de Rome.

- ce certificat a une validité limitée à 5 ou 10 ans, par exemple ;

- ce certificat doit accompagner le "bien culturel", et être présenté à toute réquisition des autorités de l'Etat qui l'a délivré ou des autorités d'un autre pays de la CEE, en particulier au moment de son exportation hors du territoire national, ou du territoire communautaire;

- ce certificat peut naturellement être demandé par son propriétaire, en dehors de tout projet d'exportation;

- le propriétaire d'un "bien culturel" qui n'aurait pas fait cette demande de certificat serait obligé de solliciter une autorisation, au moment où il aurait l'intention d'exporter.

b) Questions

K.1. Estimez vous que ce système est opportun, possible, souhaitable?

K.2. Etes-vous d'accord pour que les "biens culturels", pouvant faire l'objet du certificat de "libre circulation" ou devant être soumis à autorisation avant leur exportation, soient définis très largement, sur la base des positions de la nomenclature douanière ?

K.3. En cas de refus la délivrance du certificat de libre circulation, êtes-vous d'accord :

K.3.1. Pour que ce refus soit motivé, par rapport à des critères d'intérêt artistique, historique ou scientifique, dont l'application relève du choix souverain de l'Etat concerné; pour que ce refus n'entraîne ni obligation d'acquisition, ni droit à une indemnité ou à une compensation ?

K.3.2. Pour que ce refus ne soit pas remis en cause par un changement de propriétaire ?

K.3.4. Etes-vous d'accord pour qu'un certificat de libre circulation, donné pour une durée déterminée (5 ou 10ans, par exemple) ne soit pas renouvelé automatiquement à l'expiration de ce délai?

K.4. Comment prévoyez-vous le contrôle de ce document :

- à la sortie du territoire national,
- à la sortie du territoire communautaire

K.5. Estimez-vous possible, opportun, nécessaire d'engager dès maintenant des discussions avec tous les Etats Membres et la Commission pour définir les modalités du contrôle qui devrait être organisé, à la sortie du territoire communautaire pour chaque état membre, sur les biens culturels provenant de son territoire, et sur ceux provenant du territoire des onze autres Etats.

K.6. Avez-vous des idées sur les mesures et les modalités d'application qui pourraient rendre ce contrôle effectif et efficace ? (marquage des objets ou documents, notamment).

2°) Contrôle intérieur

Description :

L'Etat institue l'obligation, pour le propriétaire d'un bien culturel (défini selon les positions de la nomenclature douanière) de le présenter, avant tout projet d'exportation, même pour un pays de la CEE, dans un ou plusieurs centres (énumérés), à l'intérieur des frontières, placés sous le contrôle d'une autorité administrative.

Ces biens culturels seraient examinés, dans un délai déterminé par un fonctionnaire habilité à prendre, dans un délai impératif une des décisions prévues au paragraphe précédent.

Question :

M. Que pensez-vous de ce système?

3°) Liste pré-établie

N.1. Etes-vous partisan d'établir une liste des "biens culturels" dont l'exportation sur le territoire national est interdite?

N.2. Une telle liste impliquerait-elle que le propriétaire d'un bien qui y serait inscrit ait droit à une indemnité ou à une compensation?

N.3. Comment envisagez-vous maintenant, l'établissement de cette liste?

N.3.1. Avez-vous du patrimoine privé de votre pays une connaissance suffisante pour établir une liste d'application ?

N.3.2. une inscription sur la liste serait-elle encore possible, au moment où les autorités prendraient connaissance d'un projet d'exportation?

Autrement dit le propriétaire d'un bien culturel non inscrit sur la liste, devrait-il avant un projet d'exportation, demander l'autorisation des autorités de son pays?

O. La liste serait-elle publique ou confidentielle?

O.1. L'existence d'un objet figurant sur la liste pourrait-elle être contrôlée à tout moment ?

O.2. La liste peut-elle être respectée, en l'absence d'un contrôle systématique aux frontières nationales?

O.3. La liste pourrait-elle permettre un contrôle effectif, efficace et systématique, aux frontières extérieures de la CEE?

O.4. La liste pourrait-elle permettre des poursuites par l'Etat Membre d'origine, sur le territoire des autres Etats de la CEE ?

O.5. Un marquage de tout ou partie des objets ou documents portés sur la liste est-il envisageable ?

III- Législation nationale et marché unique

P. Estimez-vous opportun ou nécessaire, et possible, une convergence des législations nationales, sur le contrôle des exportations des biens culturels pour assurer la protection des trésors nationaux ?

P.1. -Estimez-vous opportun et possible de faire bénéficier les états de la CEE des possibilités d'acquisition éventuellement prévues par votre législation, sous le contrôle administratif et juridictionnel des autorités de votre état?

P.2. Estimez vous opportun et possible d'accorder, à l'intérieur de la CEE, un droit de poursuite (civil et pénal), au profit de l'état dont la législation aurait été violée?

P.3. Estimez-vous opportun et possible d'organiser (et dans quels délais) une coopération (administrative, répressive et scientifique) aux frontières extérieures de la CEE pour la protection des "biens culturels" de chaque état de la CEE?

P.4. Estimez-vous opportun et possible, pour faciliter cette coopération, d'imposer des points de passage obligatoires, déterminés à l'avance et limités en nombre, aux "biens culturels" en voie d'exportation.

P.5. Estimez-vous opportun et possible d'établir une liste communautaire des "biens culturels" faisant l'objet d'interdiction d'exportation vers les pays hors CEE?