COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.4.2015
COM(2015) 144 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

sur la mise en œuvre du règlement (CE) nº 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels

1er janvier 2011 – 31 décembre 2013

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

sur la mise en œuvre du règlement (CE) nº 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels

1er janvier 2011 – 31 décembre 2013

Table des matières

1. Synthèse 4
2. Introduction 5
3. Contenu du règlement 6
3.1. Contexte européen 6
3.2. Contexte international 8
4. Évolution de la réglementation en pratique 9
5. Données statistiques sur l'application par les États membres 9
5.1. Utilisation de l'autorisation normale prévue à l'article 2, paragraphe 1, du règlement d'exécution 9
5.2. Utilisation de l'autorisation ouverte spécifique prévue à l'article 2, paragraphe 2, du règlement d'exécution 9
5.3. Utilisation de l'autorisation ouverte générale prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement d'application 10
5.4. Refus de délivrer des autorisations normales 10
5.5. Lots jugés non conformes à la réglementation 10
6. Les enjeux à venir 11
6.1. Utilisation des systèmes électroniques 11
6.2. Interprétation des catégories de biens culturels 11
6.3. Coopération entre les autorités 12
6.4. Adéquation des seuils financiers 12
6.5. Importation de biens culturels dans l'UE 13
7. Conclusions 13

1. SYNTHESE

Le présent rapport sur la mise en œuvre du règlement (CE) nº 116/2009 concernant l'exportation de biens culturels (ci-après dénommé «règlement de base») fournit des informations sur l'utilisation des certificats d'exportation pour les biens culturels dans le cadre mis en place par le règlement de base et le règlement d'exécution (UE) nº 1081/2012 de la Commission. Le rapport se fonde sur les données fournies par les États membres en réponse à un questionnaire sur l'utilisation des certificats d'exportation. Il couvre la période allant de 2011 à 2013, ainsi que certains changements survenus au début de l'année 2014.

Les chiffres indiqués ont trait à trois types d'autorisations d'exportation: les autorisations normales, les autorisations ouvertes spécifiques et les autorisations ouvertes générales.

Le nombre total d'autorisations normales octroyées au cours de la période de 2011 à 2013 était de 24 564. Les principaux émetteurs de ce type d'autorisations étaient le Royaume-Uni et l'Italie.

Les autorisations ouvertes spécifiques sont octroyées pour l'exportation temporaire répétée d'un bien culturel spécifique par une personne ou une organisation. Au cours de la période considérée, 946 autorisations ouvertes spécifiques ont été octroyées à un total de 588 personnes ou organisations. Plus de 90 % de ces autorisations ont été délivrées par le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Pologne.

Les autorisations ouvertes générales couvrent toute exportation temporaire de biens culturels appartenant à la collection permanente d'un musée ou d'autres institutions. Au cours de la période considérée, des autorisations de ce type ont été octroyées au total 472 fois par cinq États membres; la part de l'Espagne représente 84 % du total.

L'octroi d'une autorisation normale a été refusé à 318 reprises, le motif le plus fréquent étant que le bien culturel en question était considéré comme un «trésor national». Au cours de la période, 147 envois non conformes ont été détectés, dont la grande majorité par la France et les Pays-Bas (93 % du total).

Le rapport fournit également des informations sur les initiatives actuelles et les défis à venir, notamment l'éventuelle mise en place d'une base de données en ligne des autorisations d'exportation délivrées qui servirait d'interface avec les systèmes nationaux de dédouanement, l'interprétation des catégories problématiques de biens culturels visées à l'annexe I du règlement de base, la coopération entre les autorités, l'adéquation des seuils financiers et l'absence de contrôle à l'importation des biens culturels.

2. INTRODUCTION

Le règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels[1] (version codifiée) (ci-après le «règlement de base») subordonne l'exportation de certains biens culturels hors du territoire douanier de l'Union européenne (ci-après l'«UE») à la présentation d'une autorisation d'exportation et assure un contrôle uniforme des exportations de ces biens aux frontières extérieures de l'UE. L'annexe I contient des informations sur les catégories ainsi que les exigences en matière d'ancienneté et/ou de valeur pour les biens culturels couverts par le règlement de base.

Les autorisations d'exportation sont délivrées par une autorité compétente de l'État membre sur le territoire duquel l'objet culturel se trouve licitement. Les contrôles douaniers veillent à ce que les biens culturels ne puissent quitter le territoire douanier de l'Union européenne que s'ils sont accompagnés d'une autorisation d'exportation valable. Cela devrait permettre d'assurer un niveau élevé de protection des biens culturels sur le marché intérieur.

Le règlement de base impose à la Commission d'adresser régulièrement au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen un rapport concernant son application. Un premier rapport, conforme au règlement nº 3911/92, a été présenté en 2000[2] et un deuxième rapport, conforme à l'article 10 du règlement de base, a été publié en 2011[3].

Après une vingtaine d'années d'expérience dans la mise en œuvre des réglementations concernant l'exportation de biens culturels, le présent rapport a été rédigé, qui couvre les trois années écoulées entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2013 mais inclut également certains changements survenus au début de l'année 2014.

Le rapport se fonde sur les informations fournies par les États membres en réponse à un questionnaire, dont des données statistiques sur l'utilisation des autorisations d'exportation[4]. Il reflète le travail considérable accompli en coopération avec les États membres au cours de ladite période.

---

1 Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels (version codifiée) (JO L 39 du 10.2.2009, p. 1). Ce règlement a remplacé le règlement (CEE) nº 3911/92 du Conseil du 9 décembre 1992 concernant l'exportation de bien culturels (JO L 395 du 31.12.1992, p. 1), qui était appliqué depuis le 30 mars 1993.

2 Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur l'application du règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels et de la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre [COM (2000) 325 final du 25.5.2000].

3 Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen relatif à l'application du règlement (CE) nº 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels, 1er janvier 2000 – 31 décembre 2010 [COM(2011)382 du 27.6.2011].

4 Contributions reçues de la part de 26 États membres (BE, BG, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK).

3. CONTENU DU REGLEMENT

3.1. Contexte européen

Le système mis en place au niveau de l'UE par le règlement (CE) nº 116/2009 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels vient compléter les autres instruments et initiatives visant à protéger les biens culturels. Quelques exemples des actions menées dans ce domaine au niveau de l'UE sont présentés ci-dessous.

Restitution de biens culturels

En 2009, la Commission a mis en place un groupe de travail ad hoc au sein du comité pour l'exportation et la restitution de biens culturels (ci-après le «comité») qui avait pour objectif de recenser les problèmes posés par l'application de la directive 93/7/CEE de Conseil[5] et de proposer des solutions. En 2011, le groupe de travail a conclu qu'il fallait réviser la directive pour en faire un instrument plus efficace pour la restitution des trésors nationaux. Il a aussi estimé qu'il était nécessaire de se doter de mécanismes pour améliorer la coopération administrative et la consultation entre les autorités centrales. Ces conclusions ont été confirmées par le quatrième rapport de la Commission sur l'application de la directive 93/7/CEE[6].

À la suite d'une consultation publique et d'une analyse d'impact, une proposition de la Commission de refonte de la directive 93/7/CEE a été présentée le 30 mai 2013[7]. Elle a donné lieu à l'adoption de la directive 2014/60/UE le 15 mai 2014[8]. Les nouvelles dispositions seront applicables à partir du 19 décembre 2015.

La nouvelle directive permettra la restitution de tout bien culturel[9] défini par un État membre comme un trésor national ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, afin d'assurer une meilleure protection du patrimoine culturel des États membres. À cet effet, les autorités centrales chargées de la mise en œuvre de la directive dans les États membres seront tenues de coopérer et d'échanger des informations sur les sorties illicites de biens culturels en utilisant le système d'information du marché intérieur (IMI)[10].

Mobilité des collections.

---

5 Directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels ayant illicitement quitté le territoire d'un État membre (JO L 74 du 27.3.1993, p. 74), modifiée par la directive 96/100/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 février 1997 (JO L 60 du 1.3.1997, p. 59) et par la directive 2001/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2001 (JO L 187 du 10.7.2001, p. 43). La présente directive a entre-temps été remplacée par la directive 2014/60/UE (JO L 159 du 28.5.2014, p. 1). Voir également la note 8 ci-dessous.

6 Pour de plus amples informations, voir le quatrième rapport sur l'application de la directive 93/7/CEE du Conseil, COM(2013)310 du 30.5.2013.

7 COM(2013) 311 du 30.5.2013.

8 Directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et modifiant le règlement (UE) nº 1024/2012 (refonte). Voir également la note 5 ci-dessus.

9 La directive 93/7/CEE comprenait une annexe dans laquelle étaient énumérées les catégories de biens culturels. Cette annexe, qui était identique à l'annexe I du règlement de base, ne figure plus dans la nouvelle directive.

10 L'IMI a été officiellement institué par le règlement (UE) nº 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission («règlement IMI»).

Dans le cadre du plan de travail du Conseil en faveur de la culture (2011-2014)[11], un groupe de travail a été créé en mars 2011 sur la mobilité des collections. Il s'inscrit dans le contexte de la mise en œuvre de l'agenda européen de la culture[12]. En septembre 2012, le groupe de travail a élaboré un rapport et une boîte à outils sur les moyens concrets de réduire le coût du prêt et de l'emprunt de biens culturels entre les États membres.

Trafic de biens culturels

La Commission a financé une étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels[13] dont le rapport final a été présenté en octobre 2011[14]. Le rapport a identifié les actuels obstacles juridiques et opérationnels à la prévention et à la lutte contre le trafic illicite de biens culturels, notamment la difficulté d'échanger des informations entre les États membres et la nécessité d'une formation spéciale pour les agents des douanes afin de détecter les marchandises suspectes. Le rapport a recommandé que la Commission mette en place un service de coordination chargé de faciliter les contacts entre les autorités concernées et d'organiser des formations pour les douaniers.

En décembre 2011, les conclusions du Conseil relatives à la prévention de la criminalité visant les biens culturels et à la lutte contre ce phénomène[15] ont recommandé, notamment, que les États membres renforcent la coordination entre les services répressifs et les autorités chargées de la culture ainsi que les entités privées.

En outre, en octobre 2012, une résolution du Conseil a créé un réseau informel d'autorités et d'experts en matière répressive, compétents dans le domaine des biens culturels (EU CULTNET)[16]. Le principal objectif du réseau est d'améliorer l'échange des informations ayant trait à la prévention du trafic illicite de biens culturels, telles que le recensement et le partage des informations non opérationnelles relatives aux réseaux criminels soupçonnés d'être impliqués dans le trafic de biens culturels volés et des informations sur les obstacles à la coopération transfrontière. Les autorités douanières ont été invitées à participer au réseau au vu de leurs compétences en matière d'évaluation et de contrôle de la circulation des biens culturels qui franchissent les frontières extérieures de l'Union européenne.

En novembre 2011, une opération douanière conjointe COLOSSEUM[17] a été menée par l'Italie, Malte, la Grèce et Chypre, en coopération avec le bureau régional de liaison chargé du renseignement (BRLR Europe de l'Ouest) et avec la participation de 17 autres pays[18]. Au cours de l'opération d'une durée de 10 jours, quatre États membres ont saisi des biens culturels en situation illicite (l'Italie, Malte, la Grèce et les Pays-Bas ont chacun réalisé une saisie, réunissant un total de 134 objets d'art).

---

11 JO C 325 du 2.12.2010, p. 1.

12 Résolution du Conseil du 16 novembre 2007 relative à un agenda européen de la culture (JO C 287 du 29.11.2007, p. 1).

13 Le rapport a été préparé à l'intention de la direction générale des affaires intérieures de la Commission dans le cadre du contrat HOME/2009/ISEC/PR/019-A2.

14 http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/crime/docs/rapport_trafic_des_biens_culturels_ue_-_fr.pdf#zoom=100.

15 17541/11 ENFOPOL 415 CULT 111 ENFOCUSTOM 143.

16 14232/12 ENFOPOL 292 CULT 116 ENFOCUSTOMS 93.

17 10515/1/12 REV 1 ENFOCUSTOMS 45 ENFOPOL 159.

18 BE, BG, CZ, DE, ES, IT, LU, HU, NL, AT, RO, SK, la Russie, la Suisse, la Turquie, l'Ukraine et les États-Unis.

Pendant le premier semestre de 2014, l'opération douanière conjointe ODYSSEUS était axée sur la fraude en matière de patrimoine culturel dans la région méditerranéenne. Dix-neuf États membres[19] ont été invités à participer à l'opération. Les deux phases opérationnelles se sont concentrées sur la collecte de données relatives à la détection et aux saisies d'envois illégaux de biens culturels et sur le renforcement des contrôles. Le rapport final sera publié en mars 2015.

En décembre 2013, le Conseil a adopté un règlement imposant des restrictions sur la circulation des biens culturels sortis de Syrie[20]. La liste des produits soumis aux restrictions est identique à celle qui figure dans le règlement de base.

La Commission a également financé un projet visant à mettre en place un observatoire international sur le trafic illicite de biens culturels, présenté par le Conseil international des musées (ICOM)[21]. L'observatoire a été créé pour répondre à l'absence de statistiques centralisées et au manque d'informations valables sur le trafic illicite de biens culturels. Le but de l'observatoire est de collecter des informations provenant de différentes sources et, à terme, leur établissement dans le premier rapport mondial, contribuant ainsi à l'échange d'informations entre les États membres et à l'amélioration des connaissances des agents concernés. Son site web a été lancé en avril 2014[22].

3.2. Contexte international

Au niveau international, les instruments les plus pertinents pour l'exportation de biens culturels sont la convention de l'Unesco de 1970[23] et la convention d'Unidroit de 1995[24]. À l'heure actuelle, la convention de l'Unesco de 1970 a été ratifiée par 23 États membres de l'Union; elle compte à ce jour 127 États parties. Seuls 14 États membres de l'UE ont ratifié la convention d'Unidroit de 1995.

Une opération conjointe Unesco-UE a été lancée en mars 2014 pour mettre un terme à la disparition progressive du patrimoine culturel en Syrie. Le projet de sauvegarde d'urgence du patrimoine syrien[25] vise à renforcer l'assistance technique et le renforcement des capacités des acteurs nationaux et des bénéficiaires, notamment par la formation des forces de la police et des agents des douanes en Syrie et dans les pays voisins.

4. ÉVOLUTION DE LA REGLEMENTATION EN PRATIQUE

Le règlement d'exécution (CEE) nº 752/93 d'origine a été abrogé par le règlement d'exécution (UE) nº 1081/2012 de la Commission (ci-après le «règlement

19 BE, BG, CZ, DE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, MT, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, UK.

20 Règlement (UE) nº 1332/2013 du Conseil du 13 décembre 2013 modifiant le règlement (UE) nº 36/2012 du Conseil concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie (JO L 335 du 14.12.2013, p. 3).

21 HOME/2011/ISEC/AG/2607.

22 http://obs-traffic.museum/

23 Convention de l'Unesco concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicite des biens culturels, Paris 14 novembre 1970, ratifiée par les États membres suivants: BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, ES, FR, HR, IT, CY, LT, HU, NL, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK.

24 Convention d'Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, Rome, 24 juin 1995, ratifiée par les États membres suivants: DK, EL, ES, HR, IT, CY, LT, HU, PT, RO, SI, SK, FI, SE.

25 http://www.unesco.org/new/fr/safeguarding-syrian-cultural-heritage/international-initiatives/emergency-safeguarding-of-syria-heritage/

d'exécution»). Ce dernier prévoit trois types d'autorisations d'exportation (l'autorisation normale, l'autorisation ouverte spécifique et l'autorisation ouverte générale) et en définit les dispositions d'application. Conformément à l'article 3, paragraphe 2, et à l'article 5, paragraphe 2, du règlement de base, les listes les plus récentes des autorités compétentes pour la délivrance des autorisations d'exportation[26] ont fait l'objet d'une publication au Journal officiel en mars 2014, tandis que la liste des bureaux de douane habilités à accomplir les formalités d'exportation[27] a été publiée un mois plus tôt. Le comité pour l'exportation et la restitution de biens culturels, établi conformément à l'article 8 du règlement de base, s'est en outre réuni à trois reprises au cours de la période considérée et une fois au début de l'année 2014.

5. DONNEES STATISTIQUES SUR L'APPLICATION PAR LES ÉTATS MEMBRES

5.1. Utilisation de l'autorisation normale prévue à l'article 2, paragraphe 1, du règlement d'exécution

Une autorisation normale est habituellement utilisée pour toute exportation régie par le règlement de base.

L'annexe 1 donne une vue d'ensemble du nombre d'autorisations normales délivrées par les États membres[28]. Leur nombre total est passé de 21 498 en 2011 à 24 564 en 2013 (+ 14 %). Ces chiffres annuels sont également supérieurs à la moyenne déclarée pour la période précédente (2000-2010).

L'annexe 1 indique également quelle part du nombre total d'autorisations délivrées correspond aux différents États membres[28]. D'après les chiffres, les exportations de biens culturels provenant de l'Union européenne sont fortement concentrées dans deux États membres: l'Italie et le Royaume-Uni, représentant respectivement 37 à 40 % et 33 à 36 % de celles-ci pour la période de 2011 à 2013. Ils sont suivis par la France (12 à 13 %), l'Allemagne (4 à 5 %), l'Autriche (2 à 3 %), l'Espagne (1 à 3 %), le Portugal, les Pays-Bas et la Belgique (1 % chacun).

5.2. Utilisation de l'autorisation ouverte spécifique prévue à l'article 2, paragraphe 2, du règlement d'exécution

Une autorisation ouverte spécifique couvre l'exportation temporaire répétée d'un bien culturel spécifique par une personne ou une organisation.

L'annexe 2 donne une vue d'ensemble du nombre d'autorisations ouvertes spécifiques qui étaient en circulation dans les États membres[28]. Leur nombre total est passé de 261 en 2011 à 365 en 2013 (+ 40 %). Une tendance claire ne peut, toutefois, être dégagée dans la mesure où les données de la période précédente (2000-2010) indiquent que les statistiques annuelles fluctuent considérablement. En tout état de cause, les chiffres sont relativement faibles.

D'après les chiffres, seuls sept États membres (la France, Chypre, la Hongrie, les Pays-Bas, la Pologne, la Slovénie et le Royaume-Uni) ont utilisé ce type

[26] JO C 72 du 11.3.2014, p. 16 (la version croate corrigée a été publiée au JO C 205 du 2.7.2014, p. 27).

[27] JO C 40 du 11.2.2014, p. 6.

[28] Ils comprennent les données communiquées par 26 États membres, cf. note de bas de page 4. Toutefois, les données comparables pour la période de 2000 à 2010 ne donnent pas à penser que les données manquantes modifieraient les conclusions tirées pour la période considérée.

d'autorisation, le Royaume-Uni (33 %), les Pays-Bas (30 %) et la Pologne (28 %) y ayant le plus recouru pendant la période de 2011 à 2013).

L'annexe 3 indique le nombre de personnes ou d'organisations en possession d'une autorisation ouverte spécifique.

5.3. Utilisation de l'autorisation ouverte générale prévue à l'article 2, paragraphe 3, du règlement d'application

Une autorisation ouverte générale couvre toute exportation temporaire de biens culturels appartenant à la collection permanente d'un musée ou d'un autre institution.

L'annexe 4 donne une vue d'ensemble du nombre d'autorisations ouvertes générales en circulation dans les États membres[28]. Le volume est relativement faible (141 autorisations en 2011, 172 en 2012 et 159 en 2013).

D'après les chiffres, seuls cinq États membres (la Bulgarie, l'Espagne, Chypre, la Pologne et la Slovénie) ont utilisé ce type d'autorisation. L'Espagne, qui représente 84 % du total, est de loin celui qui y recourt le plus.

5.4. Refus de délivrer des autorisations normales

L'annexe 5 donne une vue d'ensemble du nombre d'autorisations normales refusées par les autorités compétentes[28]. Seuls sept États membres ont signalé des refus et, sur les 318 cas signalés, 72 % concernaient l'Italie et 25 % l'Espagne.

Le principal motif de refus était que le bien à exporter était considéré comme un trésor national dans l'État membre concerné.

Le nombre de cas où une demande incomplète a été présentée n'est pas inclus dans les données communiquées car ces cas ne débouchent habituellement pas sur un refus, les autorités de délivrance donnant aux candidats la possibilité de fournir les documents manquants.

Le nombre d'autorisations refusées dans l'UE est très faible par rapport au nombre total d'autorisations délivrées (0,4 %). Au cours de la période précédente (2000-2010), un pourcentage similaire avait été enregistré.

5.5. Lots jugés non conformes à la réglementation

L'annexe 6 indique le nombre de lots jugés non conformes à la réglementation applicable[29]. Les États membres ont signalé au total 147 cas sur une période de 3 ans, un chiffre très faible par rapport au nombre total d'autorisations délivrées (qui représente 0,2 % du nombre total d'autorisations). Deux États membres (la France et les Pays-Bas) ont enregistré la plupart des cas (136 sur un total de 147 cas).

Des États membres ont indiqué que les lots non conformes étaient généralement détectés par leurs autorités douanières ou la police. En fonction des circonstances et de la législation nationale applicable, le suivi est assuré par les autorités compétentes, la police et les autorités judiciaires.

[29] Les chiffres comprennent les données reçues de la part de 25 États membres (BG, CZ, DK, DE, IE, ES, FR, HR, IT, CY, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK). .

6. LES ENJEUX A VENIR

Au cours de la période considérée, des discussions approfondies ont eu lieu sur un certain nombre de thèmes fondamentaux qui ont une incidence sur l'avenir du système existant. Les réunions du comité ont constitué une plate-forme appropriée pour échanger des idées et susciter des actions.

6.1. Utilisation des systèmes électroniques

Dans la grande majorité des États membres, il n'est toujours pas possible d'introduire une demande d'autorisation d'exportation en utilisant des formulaires électroniques. À l'exception de l'Espagne, même dans les États membres où de tels formulaires sont disponibles, la demande effective doit être soumise sur papier. Les autorisations électroniques ne sont donc pas non plus disponibles dans tous les États membres, sauf en Espagne. En Espagne, l'autorisation obtenue par voie électronique doit néanmoins être imprimée ou téléchargée pour être présentée en douane.

La possibilité de mettre en place un système électronique à l'échelle de l'UE pour la délivrance d'autorisations d'exportation a été largement débattue au cours de la période considérée. En 2011, la France a proposé d'étudier la possibilité d'introduire un service en ligne susceptible de servir d'interface avec les systèmes nationaux de dédouanement. En 2012, une réunion a été organisée sur le sujet, à laquelle huit États membres ont participé.

Les États membres ont convenu que la possible mise en place à l'avenir d'une base de données commune offrirait d'importants avantages, qui l'emporteraient nettement sur les problèmes potentiels soulevés. L'absence de financement a cependant été soulignée.

Compte tenu de ces limites, la Commission est parvenue à la conclusion que le projet n'était pas encore mûr mais elle a invité la France, l'Italie et le Royaume-Uni (les plus grands émetteurs d'autorisations) à formuler des idées plus concrètes. Ces États membres ont travaillé ensemble sur ce sujet et devraient présenter leurs conclusions dans un avenir proche.

6.2. Interprétation des catégories de biens culturels

Il n'est pas toujours facile de déterminer à quelle catégorie de biens culturels définie à l'annexe I du règlement de base appartiennent des biens spécifiques. Des États membres différents peuvent prendre des décisions différentes à cet égard. Le texte décrivant chacune des catégories manque parfois de clarté et se prête donc à des interprétations divergentes.

À la suite des discussions menées lors des réunions du comité, il a été décidé de mettre sur pied un groupe de travail (le «groupe de travail») sur l'interprétation des catégories, qui se compose de représentants de plusieurs États membres et de la Commission. Le groupe de travail a été chargé d'élaborer des lignes directrices pour l'interprétation de quelques catégories qui posent problème, qui engloberaient également certains types d'objets dont le classement présente des difficultés particulières (pièces, icônes, fossiles). Le groupe de travail s'est réuni à deux reprises en 2013; ses activités ont aussi pris la forme de sous-groupes et d'échanges par écrit.

Le groupe de travail est parvenu à la conclusion qu'une interprétation commune ne permettrait pas de résoudre tous les problèmes. En revanche, il pourrait être nécessaire de revoir la formulation de certaines catégories, de supprimer une

catégorie ou d'en ajouter une nouvelle. Conscient du fait qu'une modification de l'annexe I entraînerait une révision de l'ensemble du règlement, le groupe de travail a convenu de continuer à se concentrer uniquement sur l'interprétation et s'est contenté de souligner certains aspects qui mériteraient d'être revus: le classement des icônes, le classement des pièces isolées et des objets paléontologiques isolés, la définition des «collections» et l'appartenance à la catégorie 15.

6.3. Coopération entre les autorités

La bonne mise en œuvre du règlement de base nécessite la participation des différentes autorités, non seulement des autorités culturelles et douanières mais aussi de la police. Il est essentiel que les autorités coopèrent ouvertement et activement et qu'elles comprennent leurs points de vue, leurs contraintes et leurs besoins respectifs.

Cette question a été au centre des discussions du comité. L'initiative a débuté par un exposé de l'Autriche sur les dispositions applicables de la législation douanière. Des exemples de bonne coopération entre les autorités à tous les niveaux ont par la suite été présentés par les Pays-Bas, la Hongrie et l'Italie. Tous les États membres ont été invités à faire part de leurs expériences, contribuant ainsi à une meilleure compréhension.

Les présentations ont démontré que la coopération entre les autorités des Pays-Bas, de la Hongrie et de l'Italie se fonde sur des accords-cadres ou des accords multilatéraux entre les ministères compétents. La coopération prend la forme de formations spéciales pour les agents des douanes, d'échanges d'informations en ce qui concerne les indicateurs ou les profils de risque, d'une participation à des opérations conjointes pour détecter les biens illicites et d'une assistance pour l'identification des biens culturels.

Cette initiative se poursuivra à l'avenir, ce qui pourrait conduire à l'élaboration d'un ensemble de bonnes pratiques. Un consensus s'est dégagé autour de la nécessité d'élaborer également des instruments permettant une coopération efficace entre les autorités compétentes des différents États membres.

6.4. Adéquation des seuils financiers

L'annexe I du règlement de base fixe les seuils financiers applicables à la plupart des catégories[30] de biens culturels qui y sont énumérés. Pour les biens relevant de ces catégories, une autorisation d'exportation n'est requise que si leur valeur atteint le seuil applicable.

Pour la majorité des États membres, les seuils financiers sont trop élevés et devraient être abaissés. Ils affirment que le règlement ne joue pas son rôle de protection de leur patrimoine national en raison de ces seuils élevés. Cela explique en partie le fait que, dans de nombreux États membres, le règlement soit peu utilisé[31].

Conformément à l'article 10 du règlement de base, les montants visés à l'annexe I devraient faire l'objet d'un réexamen régulier et, si nécessaire, d'une actualisation en fonction des indices économiques et monétaires. Cette disposition n'est plus adaptée

[30] À l'exclusion des catégories 1 (objets archéologiques), 2 (démembrement de monuments), 9 (incunables et manuscrits) et 12 (archives).

[31] Pratiquement tous les États membres qui ont adhéré à l'UE depuis 2004 considèrent les seuils financiers trop élevés.

à la situation dans l'UE. Si le règlement était révisé, une majorité d'États membres seraient en faveur d'un abaissement des seuils actuels.

6.5. Importation de biens culturels dans l'UE

Au sein de différentes enceintes, des préoccupations ont été exprimées à propos de l'absence d'un instrument permettant de surveiller l'importation de biens culturels dans l'Union, une question qui relève de la compétence exclusive de celle-ci.

Cela étant, l'Union européenne a imposé des restrictions sur l'importation de biens culturels en provenance d'Iraq[32] et de Syrie[33]. Le règlement (CE) nº 1210/2003 interdit d'importer, d'exporter et d'échanger des biens culturels iraquiens, lorsque ces biens ont été sortis illégalement d'Iraq sans le consentement de leur propriétaire légitime ou en violation de la législation iraquienne. De même, le règlement (UE) nº 1332/2013 interdit l'importation, l'exportation et le transfert de biens culturels syriens, lorsqu'il existe des raisons de soupçonner que ces biens ont été sortis de Syrie sans le consentement de leur propriétaire légitime ou en violation du droit syrien ou du droit international. Les catégories de biens auxquelles ces règlements s'appliquent sont énumérées dans les annexes des deux règlements, qui correspondent à l'annexe I du règlement de base. Le 12 octobre 2012, 13 objets archéologiques provenant d'Iraq ont été saisis par des agents des douanes françaises.

7. CONCLUSIONS

Le système initialement conçu pour 12 États membres et introduit en 1993 afin de contrôler l'exportation de biens culturels aux frontières extérieures de l'UE a été utilisé par les États membres à des degrés divers. La taille et l'importance du patrimoine national de chaque pays ainsi que la relative ampleur de son marché de l'art ont, dans une large mesure, influencé le degré d'adhésion des États membres à ses principes.

La grande majorité des États membres considèrent que la législation actuelle est utile mais jugent aussi nécessaire d'y apporter des améliorations pratiques. Plusieurs initiatives en cours et à venir devraient contribuer à améliorer le fonctionnement de ce système. Une bonne coopération entre tous les acteurs et à tous les niveaux est d'une importance primordiale pour y parvenir.

* * *

La Commission invite le Parlement européen, le Conseil et le Comité économique et social européen à prendre acte du présent rapport.

---

[32] Règlement (CE) nº 1210/2003 du Conseil du 7 juillet 2003 concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq et abrogeant le règlement (CE) nº 2465/96 du Conseil (JO L 169 du 8.7.2003, p. 6).

[33] Voir note de bas de page 20 ci-dessus.