



Bruxelles, le 30.5.2013
SWD(2013) 189 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre (refonte)

{ COM(2013) 311 final }

{ SWD(2013) 188 final }

TABLE DES MATIÈRES

1.	Étapes procédurales et consultation des parties intéressées.....	5
1.1.	Identification	5
1.2.	Organisation et planification de l'analyse d'impact.....	5
1.3.	Consultation et expertise	5
1.4.	Examen par le Comité d'analyses d'impact.....	6
2.	Contexte et définition du problème.....	7
2.1.	Contexte	7
2.2.	Qui est affecté par le trafic illicite des biens culturels?	8
2.3.	Quelle est l'ampleur du trafic illicite de biens culturels?	9
2.4.	Description du problème: Efficacité limitée de la directive.....	10
2.4.1.	Conditions imposées aux trésors nationaux pour être restituables.....	13
2.4.2.	Le délai pour l'action en restitution.....	15
2.4.3.	Le coût de l'indemnisation du possesseur	16
2.5.	Évolution probable du problème (scénario de base).....	17
2.6.	Droit de l'Union à agir dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité	18
3.	Objectifs	19
3.1.	Objectif général.....	19
3.2.	Objectif spécifique	20
3.3.	Objectifs opérationnels.....	20
4.	Options envisageables pour améliorer la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux»	20
4.1.	Introduction.....	20
4.2.	Description des options	21
4.2.1.	Option 1: Scénario de référence «statu quo»	21
4.2.2.	Option 2: Promouvoir l'utilisation d'outils communs entre les autorités centrales	21
4.2.3.	Option 3: Révision de la directive 93/7/CEE.....	21
4.2.4.	Option 4: Encourager la ratification et la mise en œuvre par les États membres de la convention de l'UNESCO de 1970 sur les biens culturels.....	22
5.	Analyse des impacts.....	22

5.1.	Option 1: Scénario de référence «statu quo»	23
5.2.	Option 2: Promouvoir l'utilisation d'outils communs entre les autorités centrales	24
5.3.	Option 3: Révision de la directive 93/7/CEE.....	27
5.3.1.	Allonger les délais pour exercer l'action en restitution et pour la vérification du bien	29
5.3.2.	Rapprocher les conditions pour l'indemnisation	30
5.4.	Option 4: Encourager la ratification et la mise en œuvre par les États membres de la convention de l'UNESCO de 1970 sur les biens culturels	32
6.	Comparaison des options	35
6.1.	Charge administrative	35
6.2.	Comparaison des impacts qualitatifs.....	35
6.3.	Comparaison de tous les impacts	35
7.	Suivi et évaluation.....	38
8.	Annexes.....	40
8.1.	Annexe 1: Consultation publique sur l'éventuelle révision de la directive 93/7/CEE relative à la restitution de biens culturels (synthèse des réponses) – Mai 2012.....	40
8.1.1.	Introduction.....	40
8.1.1.1.	Pourquoi une consultation sur une initiative relative à la restitution des biens culturels?	40
8.1.1.2.	La consultation publique et les questionnaires.....	41
8.1.2.	Vue d'ensemble des réponses	41
8.1.3.	Vue d'ensemble des résultats	43
8.2.	Annexe 2: Information on the definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value provided by Member States (juin 2012)	57
8.3.	Annexe 3: Contexte juridique et politique	57
8.3.1.	Contexte juridique.....	57
8.3.1.1.	Dimension internationale	57
8.3.1.2.	Le droit de l'Union.....	57
8.3.2.	Contexte politique	57
8.4.	Annexe 4: Conclusions du Conseil de l'Union sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite	57
8.5.	Annexe 5: Fiche de synthèse sur la directive 93/7/CEE relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre	57
8.6.	Annexe 6: Tableau des définitions et des catégories des biens culturels.....	57

8.7.	Annexe 7: Options écartées pour manque d'efficacité / faisabilité	57
8.8.	Annexe 8: Estimation du coût des options retenues.....	57
8.8.1.	Statistiques de contexte	57
8.8.2.	Typologie des coûts identifiés.....	57
8.8.3.	Efficacité des options	57

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

ANALYSE D'IMPACT

Accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre (refonte)

1. ÉTAPES PROCEDURALES ET CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

1.1. Identification

Chef de file: Direction Générale Entreprises et Industrie - Agenda Planning 2013/ENTR/002

1.2. Organisation et planification de l'analyse d'impact

Un Comité de pilotage spécifique a été constitué en 2011. Il était composé de représentants du SG, du SJ, et des Directions Générales TAXUD, EAC, HOME et ENTR. Ce Comité s'est réuni à six reprises, respectivement les 5 octobre 2011, le 17 février, le 22 mars, le 3 mai, le 8 juin, le 6 juillet 2012 et le 4 octobre 2012.

1.3. Consultation et expertise

La directive 93/7/CEE sur la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre dispose que la Commission adresse à intervalles réguliers un rapport d'évaluation de son application au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen. Ce rapport est élaboré sur la base des rapports nationaux d'application¹.

¹ Premier 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 mai 2000. Deuxième rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur l'application de la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, COM (2005) 675 final du 21 décembre 2005. Troisième rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur l'application de la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, COM(2009) 408 final du 30 juillet 2009. Quatrième rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen sur l'application de la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, COM(2013)...du.....

À la lumière des conclusions du troisième rapport, la Commission a fait une évaluation ex post de la directive. Un groupe de travail, composé d'autorités nationales en charge de la directive 93/7/CEE, a été mis sur pied en 2009 afin d'identifier les problèmes liés à la directive et de dégager d'éventuelles solutions. Ce groupe a été créé au sein du Comité pour l'exportation et la restitution de biens culturels. Le groupe «Return of cultural goods» a conclu qu'il fallait réviser la directive et utiliser des mécanismes non législatifs pour améliorer la coopération administrative et l'échange d'informations entre les autorités compétentes². Entre le 30 novembre 2011 et le 5 mars 2012, la Commission a procédé à une consultation publique par internet sur une possible révision de la directive 93/7/CEE sur la restitution de biens culturels. Cette consultation, réalisée sur la base de deux questionnaires, s'adressait aux autorités et entités publiques travaillant dans le secteur des biens culturels ainsi qu'aux citoyens et opérateurs économiques intéressés.

Les questionnaires étaient divisés en plusieurs chapitres, dont le dernier présentait les options envisageables pour améliorer l'efficacité de la directive 93/7/CEE. Le questionnaire adressé au secteur public détaillait, en plus, des mesures concrètes pour la réalisation de ces options. Cette distinction s'explique par le fait que seules les autorités nationales peuvent exercer la coopération administrative et l'action en restitution prévues par la directive. La Commission a reçu 142 réponses dont 24 émanant d'organismes publics et 118 du secteur privé. Une synthèse des réponses est jointe en annexe 1. Les résultats de cette consultation sont publiés sur le site Europa («*Votre point de vue sur l'Europe*»)³.

1.4. Examen par le Comité d'analyses d'impact

Le Comité d'évaluation a examiné un projet de rapport d'analyse et a rendu son avis le 21 septembre 2012.

Le Comité d'évaluation a effectué une série de recommandations. A la lumière de celles-ci, le rapport final d'analyse d'impact se focalise davantage sur les principaux problèmes que l'initiative entend régler, tout en donnant plus de détails sur les problèmes rencontrés lors de l'application de la directive par les États membres. En deuxième lieu, le rapport définit deux objectifs opérationnels mesurables dont l'augmentation du nombre de restitutions. En troisième lieu, le rapport approfondit l'analyse qualitative et quantitative, tout particulièrement en ce qui concerne la charge administrative ainsi que les répercussions sur les États membres et sur les autres acteurs concernés.

Le rapport compare les options en termes d'efficacité, d'efficience et de cohérence vis-à-vis de nouveaux objectifs opérationnels. Enfin, le rapport fournit plus de détails sur les points de vue exprimés lors de la consultation publique et sur les réserves de certains États membres en ce qui concerne les modifications de la directive envisagée.

² Les travaux de ce groupe et les contributions individuelles des membres n'ont pas été publiés.

³ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2012/index_fr.htm.

2. CONTEXTE ET DEFINITION DU PROBLEME

2.1. Contexte

Les biens culturels nationaux sont les biens que les États identifient, sur la base de critères qui varient d'un État membre à l'autre, comme relevant de leur patrimoine culturel. Ces biens sont généralement classés en fonction de leur importance sur un plan culturel, et des règles de protection plus ou moins strictes y sont associées⁴. Parmi les biens culturels, les trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique sont des biens d'intérêt majeur qu'il faudrait préserver pour les générations futures. D'une manière générale, les trésors nationaux sont des biens que les États identifient comme tels en fonction de critères propres et qui bénéficient d'un traitement juridique plus protecteur interdisant la sortie à titre définitif de leur territoire⁵.

La libre circulation des marchandises est l'une des quatre libertés de circulation établies dès 1958 comme l'un des objectifs primordiaux de l'Union. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «TFUE») permet toutefois aux États membres d'adopter des mesures de restriction ou d'interdiction de la circulation à l'intérieur de l'Union européenne, pour autant qu'elles soient justifiées pour des raisons de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique⁶.

⁴ Les études «*Analyse des structures et mécanismes de diffusion des données nécessaires aux autorités afin de garantir l'application de la directive relative aux biens culturels*» de septembre 2004 et «*Analyse des structures et mécanismes de diffusion des données nécessaires aux autorités afin de garantir l'application de la directive relative aux biens culturels-Extension aux 12 nouveaux États membres*» (Information & Communication Partners, (contrat d'étude n° 30-CE-0102617/00-49) octobre 2007 examinent les systèmes nationaux d'identification des biens culturels. Ces études sont disponibles sur demande à l'adresse suivante: ENTR-PRODUCT-MARKET-INTEGR-AND-ENFOR@ec.europa.eu.

L'étude «*Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'Union européenne*», Centre d'Etude sur la Coopération Juridique Internationale (CECOJI-CNRS-UMR 6224 (France), contrat HOME/2009/ISEC/PR/0192/A2(2011) traité en détail les systèmes d'identification des biens et des trésors nationaux dans les États membres, p. 74 et ss.

http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/crime/docs/Report%20Trafficking%20in%20cultural%20goods%20EN.pdf#zoom=100

⁵ Il n'existe pas une définition unique ou universelle de «bien culturel», «trésor national». Chaque État membre définit les catégories des biens culturels selon des critères qui lui sont propres, notamment son histoire, les caractéristiques de son patrimoine et sa tradition juridique. La protection de ces catégories est assurée par des dispositions nationales relatives à leur circulation qui régissent toute sortie, expédition vers un autre État membre ou exportation en dehors du territoire de l'Union.

Il faut cependant indiquer que la notion de «trésor national» n'existe pas en tant que telle dans tous les États membres. Certains utilisent d'autres notions telles que «monument», «bien du patrimoine historique», «patrimoine culturel». Le document «*Information on the definition of national treasures possessing artistic, historic or archeological value*» présente les dispositions existantes dans vingt-quatre États membres (voir annexe 4).

⁶ L'annexe 3 contient une brève présentation du contexte juridique et politique en matière de protection des biens culturels.

Lors de la suppression des frontières intérieures en 1993, l'Union s'est dotée de deux instruments juridiques pour assurer la protection des biens culturels nationaux les plus importants:

- le règlement (CE) n°116/2009 du Conseil⁷ (version codifiée du règlement (CEE) n°3911/92) concernant l'exportation de biens culturels qui établit l'obligation d'une autorisation d'exportation pour certaines catégories de biens culturels et,
- la directive 93/7/CEE du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre institue un système de protection des biens culturels nationaux permettant aux États membres d'obtenir la restitution de certains biens culturels classés «trésors nationaux» qui ont quitté illicitement leur territoire après 1993⁸.

Adoptée sur la base de l'actuel article 114 TFUE, la directive a pour objectif de concilier le principe fondamental de la libre circulation des marchandises avec la nécessité d'une protection efficace des trésors nationaux.

Au niveau international, la protection des biens culturels est aussi garantie par des conventions multilatérales, notamment la convention de l'UNESCO de 1970 relative aux mesures à adopter pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert des biens culturels et par la convention UNIDROIT de 1995 sur les objets culturels volés ou illicitement exportés⁹. Ces conventions n'ont pas été ratifiées par tous les États membres¹⁰.

2.2. Qui est affecté par le trafic illicite des biens culturels?

La disparition des biens classés «trésors nationaux» prive tous les citoyens de l'État d'une preuve de leur identité et de leur histoire. La perte de ces biens touche à la propriété de l'État, et/ou de ses collectivités territoriales, et à l'intérêt public ou général. Dans le cas des trésors nationaux appartenant à des communautés religieuses et à des personnes privées, cette perte, souvent à cause d'un vol, affecte en outre ces propriétaires qui se voient dépossédés de leurs objets.

⁷ Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 (JO L 39 du 10.2.2009, p.39).

⁸ Directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement 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).

⁹ Cette convention, dont le champ d'application coïncide en partie avec celui de la directive, prévoit une clause de déconnexion, qui permet aux États membres signataires l'ayant ratifiée de faire valoir la primauté de la directive dans les rapports intra-communautaires.
http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php-URL_ID=36193&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
<http://www.unidroit.org/french/conventions/1995culturalproperty/main.htm>

¹⁰ En septembre 2012, 22 États membres ont ratifié la convention de l'UNESCO (BE, BG, CZ, DK, DE, EE, EL, ES, FR, IT, CY, LT, HU, NL, PL, PT, RO, SI, SK, FI, SE et UK) et 13 États membres ont ratifié celle d'UNIDROIT (DK, EL, ES, IT, CY, LT, HU, PT, RO, SI, SK, FI et SE).

Il est difficile de mesurer en termes économiques ce que représente la perte d'un trésor national pour une communauté. Tout d'abord, la perception du préjudice varie en fonction de plusieurs éléments dont notamment l'histoire de l'État concerné et l'ampleur de son patrimoine. Toute sortie illicite d'un bien classé «trésor national» représente une atteinte à l'intérêt général et aussi, souvent, une atteinte au droit de propriété.

2.3. Quelle est l'ampleur du trafic illicite de biens culturels?

De nos jours, le trafic des biens culturels constitue l'un des commerces illicites les plus répandus. Il est considéré comme une forme particulièrement grave de criminalité ayant des conséquences néfastes pour l'identité nationale, la culture et l'histoire des États membres.

S'agissant d'un trafic illégal, il n'y a pas de statistiques complètes sur le nombre de sorties illégales. Les estimations sont élaborées par extrapolation du nombre d'infractions découvertes. Un rapport de l'ONU sur la criminalité transnationale estimait, en 2010, que le trafic illicite d'antiquités était devenu le troisième trafic en importance, après celui des drogues et des armes¹¹. L'UNESCO indiquait, en 2011, que le trafic illicite des biens culturels représentait au moins 1,5 milliard d'euros par an¹².

En 2011, le Conseil de l'Union a réalisé une analyse détaillée sur le niveau de la criminalité liée au patrimoine culturel dans les États membres de l'Union et dans trois autres États (Biélorussie, Moldavie et Ukraine)¹³. Cette analyse, élaborée sur la base des réponses de 23 États membres et de trois États précités¹⁴, constate que **l'Union européenne est une région d'origine, de transit et de destination importance pour ce qui est des biens culturels** et qu'une action de l'Union serait souhaitable pour combattre efficacement le trafic illicite de ces biens.

À la lumière des sources disponibles, les données suivantes méritent d'être soulignées.

Entre 2007 et 2010, le nombre de délits contre le patrimoine culturel (vols, fouilles illégales, sorties illicites, etc) recensés au niveau de l'Union européenne aurait été en moyenne de 8 000 par an. Les 8 747 délits répertoriés en 2007 concernent en priorité les pays suivants: France (2714), Allemagne (2003), Pologne (1132) et Italie (1085).

Le nombre de ces **délits contre le patrimoine** a, en général, connu une légère diminution de 2008 à 2010. Ainsi, pour la France, le nombre des délits répertoriés est passé de 2223 à 1442, pour l'Allemagne, de 2265 à 2055 en 2009. Toutefois, la République tchèque a

¹¹ UNODC-Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, Vienne, Rapport annuel 2010.

¹² UNESCO-Dossier d'information « La lutte contre le trafic illicite des biens culturels, la Convention de 1970 : Bilan et perspectives », 15 et 16 mars 2011, Paris, CLT/2011/CONF.207/6/Rev.http://portal.unesco.org/culture/fr/ev.php URL_ID=35252&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹³ Document «*Analysis of the scale of the crime threat against cultural property in the Member States and the selected countries of Eastern Partnership*», Conseil de l'Union européenne, 10 Octobre 2011, Doc.13867/2/11- REV 2 LIMITE, ENFOPOL 285, p. 5. Ce document n'a pas été publié.

¹⁴ L'annexe 8 présente un tableau sur les infractions relatives aux biens culturels entre 2007 et 2010.

subi dans le même temps une forte augmentation avec 370 cas répertoriés en 2007, 639 en 2008 et 1527 en 2009. Cette tendance semble s'inverser en 2010 avec 954 cas.

Les informations plus détaillées disponibles sur le trafic illicite concernent les vols de biens culturels, ce qui s'explique en partie par le fait que ces délits sont souvent dénoncés à la police et recensés dans les bases de données, par exemple dans la base d'Interpol. Toutefois, même s'il n'est pas précisé si un objet volé a quitté le territoire de l'État membre, les objets volés sont très souvent déplacés à l'étranger pour mieux pouvoir les écouler sur le marché.

Les données sur les **sorties illégales** sont basées majoritairement sur les découvertes de ces biens en dehors du territoire de l'État membre concerné. Dès lors, elles sont partielles et n'englobent pas tous les États membres.

A ce propos, en Italie, 10 372 biens culturels ont été découverts par la police et répertoriés comme ayant quitté illicitement le territoire entre 2008 et 2011, tandis que la Grèce en recensait 365, principalement des icônes et des objets archéologiques. Selon les autorités roumaines, 11 530 biens culturels, dont 11 300 objets archéologiques, étaient sortis illégalement du territoire pendant cette période. Ces informations ont été fournies par les autorités centrales des États membres concernés lors de la préparation du quatrième rapport d'évaluation sur l'application de la directive pour la période 2008 à 2011.

Dans ce contexte, le Conseil de l'Union a recommandé à la Commission de soutenir l'action des États membres visant à protéger de manière efficace les biens culturels afin de prévenir et de combattre ce trafic illicite et de promouvoir des mesures complémentaires, le cas échéant¹⁵.

2.4. Description du problème: Efficacité limitée de la directive

La directive 93/7/CEE a pour vocation de garantir la restitution de biens culturels sortis illicitement du territoire d'un État membre après le 1^{er} janvier 1993 et se trouvant dans un autre État membre¹⁶.

Cette directive est perçue par les autorités nationales en charge (ci-après les «autorités centrales») comme un instrument nécessaire pour la sauvegarde des patrimoines culturels nationaux. Ces autorités critiquent le fait qu'il est très difficile d'obtenir la restitution de certains bien classés comme «trésors nationaux de valeur artistique, historique ou archéologique» conformément à la législation ou aux procédures administratives nationales au sens de l'article 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après «trésors nationaux») par le biais de la directive. Dès lors, cet instrument est peu utilisé et ne garantit pas la restitution de tout bien culturel classé «trésor national».

¹⁵ Conclusions du Conseil de l'Union des 13 et 14 décembre 2011 relatives à la prévention de la criminalité visant les biens culturels et à la lutte contre ce phénomène à l'annexe 4. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/126867.pdf.

¹⁶ Voir fiche de synthèse de la directive, à l'annexe 5. Cette directive est applicable aux sorties illicites du territoire, qu'elles soient ou non précédées d'un vol ou d'une autre infraction. Ce mécanisme peut s'appliquer même en cas de déménagement d'un bien culturel par son propriétaire, d'un État membre vers un autre, en violation des dispositions applicables.

À la lumière des informations contenues dans les rapports d'évaluation de l'application de la directive¹⁷, il apparaît que le nombre d'actions en restitution intentées par les États membres est de quinze, ce qui confirme le faible niveau d'utilisation de cet instrument créé en 1993¹⁸.

Il y aurait eu en moyenne moins d'une action en restitution par an. En plus, les résultats obtenus (seulement 7 cas de restitutions, même si une restitution peut concerner plusieurs biens) seraient décourageantes pour les États membres qui ont dû renoncer à récupérer des biens très importants pour leur patrimoine (voir tableau ci-dessous). Ces faibles résultats confirmeraient l'efficacité limitée de la directive pour obtenir la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux».

Ces mêmes rapports d'évaluation présentent des résultats plus positifs pour ce qui concerne les restitutions obtenues à l'amiable, c'est-à-dire, en dehors de la procédure en restitution devant les tribunaux nationaux compétents. Il y aurait eu 46 cas, dont certains concerneraient plusieurs objets. La moyenne de restitutions à l'amiable serait de 3 restitutions par an (voir tableau ci-dessous).

Actions en restitution introduites au sens de la directive:

****1999-2003:*** 3 (avec un résultat de trois restitutions)

****2004-2007:*** 6 (dont deux actions ont mené à des restitutions, trois ont été abandonnées)

****2008-2011:*** 6 (dont deux restitutions, dont une partielle, une demande rejetée, une affaire radiée et les autres procédures étant en cours à la fin 2011).

Restitutions intervenues à l'amiable:

****1993-1998:*** 3 restitutions (dont 6 pièces d'un retable en bois sculpté restitué au Portugal, 3 peintures à l'huile de Juan de Landa restituées à l'Espagne, 6 peintures à l'huile, dont une de Delacroix, restituée au Portugal);

****1999-2003:*** 7 restitutions (dont une collection de médailles restituées à la Finlande, des manuscrits d'archives du 18ème siècle au Portugal, une peinture de Federico Madrazo Kuntz à l'Espagne ou 33 000 documents d'archives à la France);

****2004-2007:*** 14 restitutions (dont plusieurs parties d'un bas-relief à la France, une peinture de W. Farkas à la Hongrie, plusieurs sculptures de saints en bois polychrome à la République tchèque, un manuscrit hébraïque au Royaume-Uni ou 86 objets religieux à la Suède, qui ont été restitués entre 2006 et 2010);

****2008-2011:*** 22 restitutions (dont plusieurs statues en bois à la République tchèque, des manuscrits à l'Italie, une sculpture en bois à l'Autriche, des peintures à la Lettonie, des

¹⁷ Source: Annexes des rapports d'évaluation de la directive sous le lien suivant: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/regulated-sectors/cultural-goods/index_en.htm.

¹⁸ Pour le détail, voir tableaux de restitutions à l'annexe 8.

Ce nombre est encore plus limité si on le met en rapport avec les données disponibles relatives aux biens culturels qui ont été découverts après avoir quitté illicitement le territoire d'un État membre, comme c'est le cas des informations fournies par l'Italie, la Grèce et la Roumanie indiquant avoir répertorié la découverte de 10 372, 365 et 11 350 biens culturels respectivement pendant la période de 2008 à 2011.

Entre 1994 et 2011, le nombre de restitutions intervenues serait resté stable avec une moyenne de trois restitutions par an; près de 90% étaient des restitutions intervenues à l'amiable. Les restitutions obtenues par décision d'un tribunal ne correspondraient même pas à 50% du nombre d'actions intentées.

La différence entre le nombre de restitutions obtenues par décision d'un tribunal et celui de restitutions à l'amiable pourrait s'expliquer par différents facteurs, par exemple, le fait que l'action en restitution a un effet dissuasif sur le possesseur, mais aussi le fait que les autorités de l'État membre requérant mettent en œuvre tous les instruments juridiques à leur disposition, dont les mécanismes prévus par les conventions internationales et/ou des actions pénales, lorsqu'ils demandent la restitution du bien, ce qui inciterait le possesseur à négocier. Toutefois, il semblerait que la raison d'un nombre plus élevé de restitutions intervenues à l'amiable est due à l'utilisation par l'État membre requérant de tous les instruments juridiques à sa disposition pour demander la restitution du bien.

En effet, les autorités centrales indiquent qu'elles doivent souvent avoir recours à d'autres instruments, notamment à ceux prévus par la convention internationale de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriétés illicites des biens culturels et par la convention UNIDROIT de 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, pour obtenir la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux».

Si bien la Commission ne dispose pas d'informations générales relatives aux cas de restitutions obtenues par les États membres par le biais de ces conventions, certaines autorités centrales ont indiqué avoir récupéré par ce moyen, des biens culturels pendant la période de 2008 à 2011. C'est le cas de la Bulgarie (4), la Pologne (1), la Slovénie (1) et la Roumanie (235).

D'après les rapports d'évaluation de la directive¹⁹, les causes principales qui limitent l'efficacité de la directive pour obtenir la restitution des biens classés «trésors nationaux» sont les suivantes:

- Les conditions imposées aux trésors nationaux pour être restituables
- le délai de l'action en restitution,
- le coût de l'indemnisation du possesseur.

¹⁹ En particulier, les derniers rapports sur l'application de la directive et les travaux du groupe de travail «Return of cultural goods», déjà cités précédemment.

2.4.1. Conditions imposées aux trésors nationaux pour être restituables

On entend par «bien culturel», au sens de la directive, un bien classé comme «trésor national ayant une valeur artistique, historique ou archéologique» conformément aux à la législation nationale ou aux procédures administratives nationales au sens de l'article 36 du traité (TFUE).

Pour pouvoir faire l'objet d'une restitution, la directive requiert que les biens classés «trésors nationaux»:

- appartiennent à l'une des catégories de biens reprises dans son annexe²⁰, ou
- s'ils n'appartiennent pas à l'une de ces catégories, fassent partie des collections publiques figurant sur les inventaires des musées, des archives et des fonds de conservation des bibliothèques ou des inventaires des institutions ecclésiastiques.

L'annexe de la directive répertorie les biens classés «trésors nationaux» en 15 catégories de biens (parmi lesquels, des objets archéologiques, des tableaux, des peintures, des gravures, des archives ou tout autre objet de plus de cinquante ans non repris dans l'une des catégories)²¹. De plus, certaines de ces catégories de biens culturels doivent satisfaire à des critères complémentaires, tels que:

- un seuil d'ancienneté minimal (de 50 et ne pas appartenir à leurs auteurs, 75 ans ou 100 ans), et
- un seuil financier minimal (c'est-à-dire, une valeur de 15 000, 30 000, 50 000 ou 150 000 euros). Aucune valeur financière n'est requise pour certaines catégories de biens, dont les objets archéologiques. Cette valeur financière est estimée, le cas échéant, dans l'État membre où le bien se trouve.

A titre d'exemple, un tableau classé «trésor national» devra avoir une valeur financière minimale de 150 000 euros, plus de 50 ans et ne pas appartenir à son auteur pour être restituable. Dans le cas d'une sculpture, la valeur financière minimale sera de 50 000 euros et le seuil d'ancienneté de 50 ans.

Sauf dans le cas de la Roumanie, les mesures nationales d'exécution de la directive communiquées par les États membres transposent les seuils financiers et d'ancienneté établis par la directive.

²⁰ L'annexe de la directive a été modifiée à deux reprises: en 1996, par la directive 96/100/CE du Parlement européen et du Conseil pour identifier séparément les catégories de biens relatives i) aux tableaux et peintures, ii) aux aquarelles, gouaches et pastels et, iii) aux mosaïques. En 2001, l'annexe de la directive a été à nouveau modifiée par la directive 2001/38/CE du Parlement européen et du Conseil pour tenir compte du passage à l'euro et pour remplacer l'expression «valeur zéro» inscrite pour certains biens par celle de «quelle que soit la valeur».

²¹ Le troisième considérant de la directive précise que celle-ci n'a pas pour objet de définir les biens ayant rang de «trésor national» mais uniquement d'établir des catégories des biens susceptibles d'être classés comme tels.

La majorité des autorités centrales confirment qu'une des difficultés majeures pour obtenir la restitution des trésors nationaux sur la base de la directive réside dans les critères supplémentaires exigés aux biens classés «trésors nationaux». En ce sens, les autorités centrales de certains États membres (dont la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, l'Allemagne, l'Italie, la Hongrie, la Pologne et la Finlande) indiquent avoir connu des cas où la restitution des biens culturels par le biais de la directive n'était pas possible car ces biens ne remplissaient pas les conditions définies dans l'annexe de la directive.

Une très large majorité de ces autorités critiquent l'exigence de respecter un **seuil financier** pour des biens classés «trésors nationaux» qui, au niveau national, sont considérés comme ayant une valeur «inestimable»²².

Un certain nombre d'autorités centrales indiquent que les **seuils d'ancienneté** excluent de la restitution de biens classés «trésors nationaux». Ce serait, par exemple, le cas des photographies de plus de 35 ans protégées par la législation italienne ou des tableaux classés «trésors nationaux» d'auteurs décédés qui sont protégés par la législation roumaine.

En outre, les autorités centrales indiquent que certains biens culturels classés «trésors nationaux» ne sont pas inclus dans les **catégories de biens listés à l'annexe**. Plus en particulier, les autorités allemandes se réfèrent aux objets paléontologiques isolés (tels que le fossile archéoptéryx, les autorités grecques aux pièces de monnaie n'appartenant pas à une collection de numismatique, les autorités roumaines à des biens culturels d'importance ethnographique ou à ceux qui appartiennent à des collections privées qui sont toutefois protégées par la loi nationale, les autorités suédoises à des articles de la culture lapone (sami).

Sur la question des biens culturels classés «trésors nationaux» susceptibles d'une restitution par le biais de la directive, les autorités de la République tchèque, l'Allemagne, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, l'Autriche, les Pays-bas, la Pologne, le Portugal et la Roumanie confirment que de biens culturels protégés par leurs lois nationales comme «trésors nationaux» ne seraient pas couverts par la directive²³.

Face aux difficultés pour obtenir la restitution à cause des conditions imposées aux biens classés «trésors nationaux», il convient de rappeler que les conventions de l'UNESCO et d'UNIDROIT ont une portée plus large. Ces conventions ne requièrent pas que les biens

²² La valeur économique d'un bien culturel peut être estimée en fonction de critères divers, tels que le volume du patrimoine culturel de l'État membre concerné par la perte, la rareté du bien ou le niveau socio-économique de l'État en question. Par conséquent, cette valeur peut varier en fonction de la rareté du bien et de sa localisation. La Hongrie, dans son dernier rapport d'application, donne plusieurs exemples d'impossibilité d'obtenir la restitution de ces trésors nationaux par la voie de la directive à cause des seuils financiers exigés («L'Adoration des bergers» peint par Pietro Ricchi (1606 - 1675), classé trésor national mais vendu hors de Hongrie en 2009 pour 46 220 euros alors que le seuil de la directive est de 150 000 euros).

²³ Document «*Information on the definition of national treasures possessing artistic, historic or archeological value*») élaboré sur la base de contributions nationales, déjà cité.

soient classés comme étant des «trésors nationaux» et ils ne sont pas soumis à des seuils financiers.

Ces conventions entendent par «biens culturels» les biens qui, à titre religieux ou profane, sont désignés par chaque État comme étant d'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science et qui appartiennent aux catégories énoncées dans leurs annexes²⁴.

De ce fait, les États membres préfèrent, lorsque cette possibilité existe, solliciter la restitution par le biais des conventions internationales précitées car elles ont un champ d'application plus large que celui de la directive.

Certaines autorités centrales, notamment en Italie ou en Bulgarie, dénoncent aussi les difficultés pour obtenir la restitution des biens archéologiques issus de fouilles illicites²⁵. A leur avis, ces biens sont insuffisamment protégés par la directive. La raison invoquée est la difficulté pour l'État membre requérant de prouver leur provenance ou origine et le fait que la sortie illicite a eu lieu après 1993.

2.4.2. *Le délai pour l'action en restitution*

Les autorités centrales s'accordent sur le fait que le délai d'un an pour exercer l'action en restitution devant le tribunal compétent de l'État membre requis est trop court. Ce délai serré rendrait très difficile l'utilisation de la directive pour solliciter la restitution d'un bien.

Cette question était déjà mise en évidence dans le premier rapport d'évaluation sur l'application de la directive. Le Parlement européen avait reconnu que c'était une carence de la directive²⁶.

Les autorités centrales sont aussi d'accord sur le fait que la **courte durée du délai** est aggravée par la difficulté à déterminer l'autorité de l'État membre requérant, le délai commençant à courir à la date à laquelle ce dernier a eu connaissance du lieu où se trouvait le bien et de l'identité de son possesseur.

En outre, ces autorités estiment aussi insuffisant le délai de deux mois pour permettre à l'État membre requérant de vérifier si le bien retrouvé dans un autre État membre

²⁴ Pour comparer, voir «Tableau des définitions et des catégories des biens culturels» à l'annexe 6.

²⁵ À ce propos, l'Italie indiquait que, fin 2011, il a été mis fin à l'action en restitution qu'elle a introduite en 2006 au titre de la directive 93/7/CEE, pour le retour de 336 objets archéologiques saisis en 2005 auprès d'un ressortissant autrichien. Les objets provenaient de fouilles illégales menées en Italie.

En première instance, la Cour de Linz a rejeté la demande de restitution opposant la prescription de l'action. Le 21 novembre 2011, la Cour autrichienne a rejeté définitivement la demande italienne sur la base d'un manque de preuves sur le fait que la sortie du territoire italien était intervenue après le 1er janvier 1993.

²⁶ Résolution du Parlement européen sur le 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 de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, JOCE, n°C 53 E, 28.2.2002, p.125.

constitue un bien culturel sorti illicitement de son territoire. Si ce délai est dépassé, il ne serait plus possible de solliciter la prise de mesures pour éviter la soustraction du bien à la procédure de restitution.

Selon les autorités centrales, la courte durée du délai pour exercer l'action en restitution expliquerait aussi en partie la préférence à utiliser les instruments prévus par les conventions internationales en la matière, avec des conditions plus avantageuses pour l'État membre requérant.

2.4.3. *Le coût de l'indemnisation du possesseur*

La directive prévoit que, dans le cas où la restitution est ordonnée, le tribunal accorde au possesseur une indemnité équitable en fonction du cas d'espèce, à condition qu'il soit convaincu que le possesseur a exercé la diligence requise lors de l'acquisition.

Les autorités centrales considèrent que cette disposition est source d'ambiguïté et peut rendre la restitution plus onéreuse, voire impossible pour l'État membre requérant. En effet, les éventuels coûts pourraient décourager la demande en restitution qui nécessiterait des fonds publics importants.

La première difficulté mise en évidence par les autorités centrales est que la **directive ne spécifie pas ce que l'on entend par «diligence requise» lors de l'acquisition du bien**. Certaines législations nationales ne connaissent pas la notion de «diligence requise» mais bien celle de «bonne foi». La notion de diligence requise aux fins de l'indemnisation serait présente dans la législation de la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, le Danemark, l'Irlande, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, la Hongrie, la Lituanie, les Pays-Bas, l'Autriche, la Roumanie, la Slovaquie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni²⁷.

Lors de l'examen des mesures de transposition de la directive, la Commission a constaté que certains États membres ont utilisé le terme de «bonne foi» comme condition préalable à l'indemnisation du possesseur alors que la directive se réfère à la «diligence requise».

La deuxième difficulté mise en évidence par les autorités centrales est le renvoi à la législation nationale de l'État membre requis en matière de **charge de la preuve** de ladite diligence²⁸. Elles considèrent que le renvoi aux législations nationales pourrait se traduire par des décisions différentes d'octroi d'une indemnité dans des circonstances similaires²⁹.

Les mesures nationales de transposition de la directive notifiées à la Commission ne précisent pas qui a la charge de prouver la diligence requise du possesseur lors de

²⁷ L'Etude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'UE, expose les différences entre la notion de "bonne foi" et celle de "diligence requise" à la page 113 et ss. Son annexe 1 contient une fiche de renseignements par État où il est apparaît si ces notions sont connues ou non dans les législations nationales des États membres en question.

²⁸ Pour rappel, la directive laisse à chaque État membre le soin de décider quelle est la juridiction compétente en matière de restitution. La procédure est régie par la loi de l'État membre requis.

²⁹ La Commission ne dispose pas d'informations sur le contenu des décisions des tribunaux nationaux.

l'acquisition. Cette information est à trouver dans les dispositions nationales qui établissent les règles générales de preuve en matière de procédure ordinaire, administrative ou spéciale. Dans le cadre des travaux de préparation du quatrième rapport d'évaluation sur l'application de la directive, les autorités centrales ont informé que le possesseur a la charge de la preuve dans les pays suivants: Belgique, Bulgarie, Danemark, Grèce, Espagne, Italie, Chypre, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovénie, Slovaquie, Roumanie, Finlande, Suède et Royaume-Uni.

Les autorités centrales ont aussi signalé d'autres difficultés comme celle de connaître le tribunal compétent pour connaître de l'action en restitution dans un autre État membre, la complexité des moyens à déployer pour ces procédures et les coûts financiers y afférents.

2.5. Évolution probable du problème (scénario de base)

La situation relative au trafic illicite des biens culturels est, et restera sans doute, contrastée selon les États membres. Le nombre de biens culturels sortis illicitement ne peut être complètement documenté en dehors des découvertes.

Les informations fournies par les autorités centrales des États membres indiquent que, pendant la période de 2008 à 2011, le nombre de biens culturels sortis illicitement de leur territoire ces dernières années est resté stable; ce nombre aurait toutefois fortement augmenté en Italie et en Grèce.

Dans un tel contexte, les possibilités offertes par la directive 93/7/CEE pour la restitution des trésors nationaux resteront limitées. Le système mis en place par l'Union pour assurer la protection des biens culturels (le règlement (CE) n°116/2009 et la directive 93/7/CEE) continuera à développer une **sensibilité en faveur de la protection des patrimoines culturels nationaux** mais ce système demeurera **insuffisant pour obtenir la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux»**. Par ailleurs, maintenir la directive dans son état porterait préjudice aux États membres qui sont victimes de sorties illicites de biens classés «trésors nationaux».

Dans un tel cadre, le renforcement de la coopération administrative entre les autorités centrales constatée dans les rapports d'évaluation ne suffirait pas à surmonter les causes principales de l'efficacité limitée de la directive pour obtenir la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux».

Au niveau international, les États membres qui ne l'ont pas encore fait, pourraient ratifier et mettre en œuvre les conventions internationales de l'UNESCO et d'UNIDROIT sur les biens culturels. Ces dix dernières années, six États membres ont ratifié celle de l'UNESCO³⁰, huit ont ratifié celle d'UNIDROIT. Il faut indiquer que le Conseil de l'Union a recommandé aux États membres, les 13 et 14 décembre 2011, de réfléchir à la ratification de ces conventions internationales de l'UNESCO et d'UNIDROIT, soulignant l'importance de ces instruments pour renforcer la protection du patrimoine mondial.

³⁰ En septembre 2012, l'Autriche est dans le processus de ratification de la Convention de l'UNESCO. Aucune information sur une éventuelle ratification n'est disponible pour les États membres qui n'ont pas encore ratifié (le Luxembourg, l'Irlande, la Lettonie et Malte).

Toutefois, la mise en œuvre de cette recommandation dépendra de la volonté politique des États membres concernés; il s'avère donc difficile de prévoir l'évolution de cette situation.

En tout état de cause, la ratification et la mise en œuvre de la convention de l'UNESCO de 1970, qui semble la plus probable à courte ou moyenne échéance, ne rendraient pas la directive redondante, notamment du fait que la directive établit une action judiciaire en restitution alors que la convention de l'UNESCO privilégie la coopération interétatique et opère principalement par la voie diplomatique. Par ailleurs, cette convention permet aux États parties à la convention de récupérer les objets qui ont été illicitement exportés uniquement si la qualification d'exportation illicite est compatible avec le droit de l'État où le bien se trouve.

2.6. Droit de l'Union à agir dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité

L'article 114 TFUE permet à l'Union d'adopter des mesures pour faciliter le fonctionnement du marché intérieur des biens, parmi lesquels les biens culturels. La fixation de règles en matière de restitution est une façon de faciliter ce fonctionnement. L'Union n'est cependant pas compétente pour définir les trésors nationaux ou pour déterminer les types de tribunaux nationaux compétents pour connaître de l'action en restitution. Ces aspects relèvent de la subsidiarité car ils sont de la compétence des États membres et/ou sont propres à l'organisation interne de chaque État membre.

Étant donné que l'action isolée des États membres en matière de restitution pouvait se heurter à des différences entre des règles nationales (concernant par exemple, l'obligation du possesseur à restituer le bien; le principe de l'indemnisation du possesseur; les délais pour la prescription des actions; ou la compétence internationale pour l'action en justice), la création du marché intérieur a été accompagnée par l'adoption de la directive 93/7/CEE.

En effet, il serait très difficile pour un État membre d'obtenir la restitution d'un bien culturel sorti illicitement en l'absence d'une procédure commune applicable dans l'État membre où le bien se trouve.

Dès lors, la **dimension transfrontalière** de la sortie illicite des biens culturels fait que l'Union est mieux placée pour agir sur ces aspects et permettre la restitution des biens sortis illicitement et se trouvant sur le territoire d'un État membre. Toutefois, l'étendue de l'action doit être proportionnée à l'objectif recherché, c'est-à-dire garantir la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre après 1993, sans aller au-delà du nécessaire.

Conformément au principe de proportionnalité, l'initiative ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés. Cette nécessité d'agir n'est pas dès lors établie pour d'autres aspects, tels que le fait que seul l'État membre a le droit d'intenter une action en restitution ou s'agissant du coût des procédures en restitution.

Lors de la consultation publique, la grande majorité des autorités centrales et des représentants du secteur public se sont exprimés en faveur d'une action de l'Union pour améliorer le système de restitution des biens classés «trésors nationaux». En revanche, la large majorité des citoyens et opérateurs privés ne juge pas nécessaire de recourir à une

action de l'Union pour garantir la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux».

3. OBJECTIFS

3.1. Objectif général

L'objectif général de cette initiative est de contribuer à la protection des biens culturels dans le cadre du marché intérieur. Il est encadré dans un contexte politique en faveur de la protection des biens culturels des États membres³¹. Il s'inscrit, en particulier, dans la ligne des conclusions du Conseil de l'Union des 13 et 14 décembre 2011 recommandant à la Commission:

- d'apporter son appui aux États membres pour protéger de manière efficace les biens culturels en vue de prévenir et de combattre le trafic et de promouvoir des mesures complémentaires, le cas échéant;
- d'associer les parties prenantes compétentes lors de la mise sur pied du groupe d'experts dans le cadre du plan de travail 2011-2014 en faveur de la culture pour élaborer une «boîte à outils» concernant la lutte contre le trafic et le vol de biens culturels, et;
- d'étudier la possibilité de fournir un soutien financier à des projets innovateurs promouvant la prévention du trafic de biens culturels et la lutte contre ce phénomène.

3.2. Objectif spécifique

L'objectif spécifique de cette initiative est de permettre aux États membres d'obtenir la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux» ayant quitté illicitement leur territoire après 1993.

3.3. Objectifs opérationnels

Les objectifs opérationnels de cette initiative sont d'augmenter le nombre de restitutions des biens classés «trésors nationaux» et de diminuer le coût de ces restitutions.

4. OPTIONS ENVISAGEABLES POUR AMELIORER LA RESTITUTION DES BIENS CULTURELS CLASSES «TRESORS NATIONAUX»

4.1. Introduction

Les options stratégiques ont été développées sur la base des hypothèses exposées ci-après:

- la libre circulation des biens culturels est un principe fondamental reconnu par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ce traité reconnaît aussi le

³¹ L'annexe 5 présente un bref aperçu du contexte juridique et politique de la protection des biens culturels au niveau de l'Union.

droit des États membres à limiter cette liberté pour protéger les biens culturels classés «trésors nationaux»;

- la définition de ce que recouvre le concept de «trésor national», ainsi que les mesures de protection y afférentes, demeurent une prérogative de chaque État membre;
- seul l'État membre a le droit d'intenter une action en restitution indépendamment du mode de propriété du bien (publique ou privée). Ainsi, si l'État membre ne juge pas opportun de demander la restitution du bien, le propriétaire dépossédé par un vol ne pourra pas se prévaloir du régime de la directive, seules les actions de droit commun lui resteront ouvertes;
- le régime de la directive ne touche pas aux aspects concernant la propriété du bien dont on demande la restitution, en respectant ainsi l'article 345 TFUE.

Ce rapport n'a pas analysé les options n'entrant pas dans les compétences de l'Union ou ne répondant pas aux règles du Traité (TFUE).

En ce sens, certaines questions évoquées par les autorités centrales comme pouvant être un problème pour l'application de la directive (par exemple, les différences des types de tribunaux nationaux compétents pour connaître de l'action en restitution, les coûts relatifs à cette action ou les problèmes de preuve de la sortie illicite des biens archéologiques issus de fouilles illicites après 1993 ne sont pas examinés dans le cadre de cette analyse).

4.2. Description des options

Les options relatives *i) à la ratification par l'Union de la convention de l'UNESCO de 1970 et celle de l'UNIDROIT de 1995; ii) à la définition d'une stratégie de l'Union visant la ratification par tous les États membres de la convention d'UNIDROIT, iii) au remplacement de la directive 93/7/CEE par un règlement et iv) à l'abandon de l'action de l'Union par une abrogation de la directive 93/7/CEE* ont été écartées à un stade initial de l'analyse pour des raisons d'efficacité et de faisabilité (voir annexe 7).

4.2.1. Option 1: Scénario de référence «statu quo»

La directive 93/7/CEE, telle que modifiée par les directives 96/100/CE et 2001/38/CE, reste inchangée, à savoir la restitution peut être demandée pour certaines catégories de biens classés «trésors nationaux» ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre après 1993 et dans certaines conditions, tout particulièrement dans le délai d'un an à compter de la date à laquelle l'État membre requérant a eu connaissance du lieu où se trouvait le bien et de l'identité de son possesseur ou détenteur.

4.2.2. Option 2: Promouvoir l'utilisation d'outils communs entre les autorités centrales

L'action viserait une l'amélioration de la coopération administrative et davantage de concertation entre les autorités centrales pour une meilleure mise en œuvre de la directive 93/7/CEE³².

La Commission proposerait l'utilisation d'un outil informatique pour la coopération administrative et la consultation entre les autorités centrales.

4.2.3. Option 3: Révision de la directive 93/7/CEE

La directive 93/7/CEE, telle que modifiée par les directives 96/100/CE et 2001/38/CE, serait révisée pour:

- (a) étendre son champ d'application à tous les biens classés «trésors nationaux» par les États membres,
- (b) élargir les délais pour exercer l'action en restitution et pour vérifier si le bien retrouvé constitue un bien culturel,
- (c) rapprocher les conditions relatives à l'indemnisation du possesseur.

4.2.4. Option 4: Encourager la ratification et la mise en œuvre par les États membres de la convention de l'UNESCO de 1970 sur les biens culturels

La directive 93/7/CEE ne serait pas modifiée mais la Commission lancerait une campagne d'information pour sensibiliser les États membres en faveur de la ratification, voire la mise en œuvre, des dispositions de la convention de l'UNESCO³³.

L'application des dispositions de cette convention dans tous les États membres créerait un dénominateur commun pour la protection de leur patrimoine face au trafic illicite. Une telle option mettrait à disposition de tous les États membres de l'Union un système complémentaire de restitution de biens culturels avec un champ d'application qui ne requiert pas que le bien culturel soit classé «trésor national» ainsi qu'un mécanisme, en l'occurrence de nature diplomatique, pour solliciter la restitution.

³² Dans la résolution relative au premier rapport d'évaluation de la directive, le Conseil invitait les États membres à exploiter au maximum les possibilités de protection offertes par la directive, notamment via l'intensification de la coopération administrative. Il invitait aussi la Commission à poursuivre les initiatives proposées et, si nécessaire, à en développer de nouvelles pour mieux contribuer à la protection des patrimoines culturels des États membres et au fonctionnement de la directive (JO C 32, du 5.2.2002, p. 3).

³³ Les modes d'accession ou d'intégration de cette convention dans le droit interne des États membres sont d'une grande diversité (*Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels*, pages 172-181, déjà citée).

Le site de l'UNESCO contient information détaillée sur la mise en œuvre de la convention de l'UNESCO de 1970 par les 22 États membres et les mesures prises pour lutter contre le trafic illicite.

<http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/1970-convention/examination-of-national-reports/#c280797>

Compte tenu des mécanismes prévus par cette convention, cette option engagerait les États membres de l'Union qui ne l'ont pas encore ratifiée, à jouer un rôle plus actif en faveur de la prévention et de la lutte contre le trafic international des biens culturels.

5. ANALYSE DES IMPACTS

Cette section traite de l'incidence de chacune des options décrites précédemment³⁴. En principe, aucune de ces options n'a de répercussion sur la création d'emploi, sur l'environnement, sur la compétitivité ou sur la Charte des droits fondamentaux.

En revanche, ces options ont un impact sur la sauvegarde des patrimoines culturels nationaux. En effet, l'existence de mécanismes efficaces de restitution est une condition importante pour la sauvegarde des patrimoines nationaux, objectif qui revêt une importance fondamentale particulièrement pour les États membres qui sont régulièrement victimes de pertes de biens culturels.

Les options 1, 2 et 3 ont aussi un impact sur le fonctionnement du marché intérieur. L'option 3 est susceptible d'avoir un impact sur certains acteurs du marché d'art, comme par exemple, les marchands d'art, les antiquaires ou les maisons de vente aux enchères dont la grande majorité est une petite ou moyenne entreprise.

L'analyse des options est plus particulièrement de nature qualitative, car il est difficile de quantifier les éventuels impacts économiques des options envisagées.

Les données utilisées dans cette évaluation d'impact sont basées sur des études, rapports et autres informations fournis par les États membres.

5.1. Option 1: Scénario de référence «statu quo»

La directive 93/7/CEE est le **résultat d'un compromis entre les États membres** dans un domaine politiquement très sensible. Elle a le mérite d'être le premier instrument de l'Union permettant aux États membres d'obtenir la restitution, sur leur territoire, de certains biens culturels classés «trésors nationaux» qui ont quitté illicitement leur territoire. Cette directive **a contribué à nouer une coopération administrative** entre les autorités compétentes des États membres et à améliorer leur confiance réciproque.

Toutefois, laisser la directive 93/7/CEE en l'état actuel **ne résoudra pas les causes** rendant difficile, voire impossible, l'obtention de la restitution des biens classés «trésors nationaux».

De plus, cette option ne répondrait pas aux **demandes réitérées** des autorités centrales en vue de rendre la directive un instrument plus efficace pour la restitution des biens classés «trésors nationaux». De ce fait, le choix de cette option risquerait de faire de cette directive un instrument anachronique. Les États membres rencontrant des problèmes pour obtenir la restitution devraient continuer à utiliser les mécanismes offerts par les

³⁴ Ces impacts sont limités aux États membres, même si la directive 93/7/CEE est d'application aussi dans les États membres de l'Espace économique européen (c'est-à-dire la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein).

conventions internationales pour demander la restitution des biens et, le cas échéant, seraient confrontés à l'impossibilité d'obtenir la restitution de certains biens classés «trésors nationaux».

Par ailleurs, le **Conseil de l'Union** avait déjà invité la Commission en 2002, à développer des initiatives pour mieux contribuer à la protection des patrimoines culturels des États membres et au fonctionnement de la directive.

Abondant dans ce sens, le Conseil a recommandé à la Commission, les 13 et 14 décembre 2011, à apporter son appui aux États membres pour protéger de manière efficace les biens culturels en vue de prévenir et de combattre le trafic et **de promouvoir des mesures complémentaires, le cas échéant.**

La consultation publique, lancée dans le cadre de cette initiative, fait apparaître que 45,83% des représentants du secteur public estiment que la directive répond adéquatement aux besoins des États membres; seuls 20,83% sont d'avis que la directive est un instrument efficace pour obtenir la restitution des trésors nationaux.

61,02 % des avis du secteur privé considèrent que la directive 93/7/CEE répond adéquatement aux besoins des États membres. Il n'est dès lors nécessaire de la réviser, ni d'améliorer la coopération administrative ni d'encourager la ratification des conventions internationales dans ce domaine. Ces réponses, relevant majoritairement du secteur de la numismatique, demandent de laisser agir le marché de biens culturels sans interférences de l'Union.

Impact sur les coûts

La Commission ne dispose pas d'informations générales sur les coûts opérationnels associés à l'application de la directive.

Dans le cadre de l'élaboration du rapport sur l'application de la directive pour 2008-2011, la Commission a demandé aux autorités centrales d'estimer les coûts opérationnels. Les réponses reçues situent les coûts opérationnels autour de 7 000 euros par an, ou bien comme représentant le coût de 3 membres du personnel, ou encore en fonction du nombre de jours de travail (1/2 à 5 jours de travail par action).

La **charge administrative** entraînée par cette option concerne notamment l'élaboration d'un rapport sur l'application de la directive tous les trois ans.

Compte tenu du fait que peu d'autorités centrales disposent de toutes les informations relatives à la coopération administrative et aux actions en restitution, l'élaboration d'un tel rapport peut s'avérer une tâche complexe, ne permettant pas toujours d'aboutir à des résultats complets et comparables.

Sur la base de la méthode des coûts standards de l'UE³⁵, la Commission estime que la charge administrative associée à l'établissement d'un rapport sur l'application de la

35

http://myintracomm.ec.europa.eu/entr/ExternalNoticeBoard/Pages/Archive/2011/ext_AdministrativeBurdenshelpdeskandnewwebCalulatoratyourdisposal.aspx

directive est de 55 000 euros, ce qui représente une charge administrative annuelle d'un peu plus de 18 000 euros.

En cas de statu quo, les coûts opérationnels et la charge administrative devraient rester les mêmes.

L'annexe 8 «*Estimation du coût des options retenues*» contient le détail de cette estimation.

5.2. Option 2: Promouvoir l'utilisation d'outils communs entre les autorités centrales

Un mécanisme de restitution tel que celui prévu par la directive est difficile à mettre en œuvre sans une coopération administrative et une consultation efficaces entre les autorités centrales. Lors des exercices d'évaluation de la directive, les autorités centrales ont constaté une **amélioration progressive** de la coopération administrative et de l'échange d'informations.

Toutefois, la situation actuelle montre des **carences**, ce qui pourrait rendre plus difficiles les restitutions, notamment celles à l'amiable. Les échanges seraient **peu structurés** à cause notamment de l'absence d'un système commun de consultation, des **barrières linguistiques** ou des différences dans la gestion des demandes entre les autorités centrales. Celles-ci estiment nécessaire **d'établir des mécanismes pour renforcer la coopération administrative et la consultation** entre elles afin d'améliorer l'efficacité et le fonctionnement de la directive.

Cette option mettrait à la disposition des autorités centrales un **système électronique de notification** commun. Ce système devrait contenir des **formulaires uniformes ou standardisés dans toutes les langues**, un **système d'alerte** pour les cas urgents et un **mécanisme de suivi** des demandes introduites.

Ce système pourrait contenir un **répertoire d'information concernant les biens culturels** (par exemple, avec les principales dispositions des lois nationales sur les biens culturels, les documents administratifs nécessaires pour la circulation de certains de ces biens ou les autorités compétentes en matière de biens culturels pour octroyer des autorisations).

La mise en œuvre d'un tel système pourrait se faire à partir d'outils existants, par exemple, le système *Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens (CIRCABC)*³⁶ ou le *Système d'Information du Marché Intérieur* (ci-après "IMI")³⁷ qui vise à améliorer la gouvernance du marché intérieur en intensifiant la coopération administrative.

L'IMI est un logiciel accessible via Internet, développé par la Commission, dont l'objectif est d'améliorer la gouvernance du marché intérieur en intensifiant la coopération administrative. Le système IMI ne nécessite l'installation d'aucun logiciel. C'est une

³⁶ <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>

³⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/interactive_info/imi_fr.htm

application sécurisée et multilingue permettant d'échanger rapidement des informations entre autorités compétentes. Il contient un système de notifications électroniques, des formulaires standardisés dans toutes les langues, des listes de questions/réponses pré-traduites, un outil traduction automatique incorporé au système ainsi qu'un mécanisme de suivi des demandes introduites.

Compte tenu des caractéristiques, il serait envisagé l'utilisation du système d'information du marché intérieur pour faciliter la coopération et la consultation entre les autorités centrales.

L'utilisation de l'IMI nécessiterait le développement d'un module ad hoc (adapté aux besoins pour une bonne mise en œuvre de la directive). Un groupe d'experts composé de représentants d'autorités centrales serait créé, le cas échéant, à cet effet.

En plus du système de notification, ce logiciel devrait contenir un répertoire d'informations concernant les biens culturels (par exemple, les principales dispositions des lois nationales sur les biens culturels, les documents administratifs nécessaires pour la circulation de certains de ces biens ou les autorités compétentes pour octroyer les autorisations de sortie³⁸).

Un tel outil faciliterait l'application de la directive et aurait un impact positif sur le nombre de restitutions, notamment celles à l'amiable.

L'utilisation d'un outil efficace et convivial pour faciliter la coopération administrative, la concertation et l'échange d'informations entre les autorités centrales serait **soutenue** par ces autorités qui estiment nécessaire de disposer des mécanismes à cet effet.

Toutefois, une meilleure coopération et consultation entre autorités centrales **ne réglerait pas les causes principales de l'efficacité limitée** de la directive, en particulier son champ d'application et le court délai pour exercer l'action en restitution.

Lors de la consultation publique, un tiers des représentants du secteur public, a considéré que le renforcement de la coopération administrative et de la consultation étaient la **meilleure solution** pour faciliter la restitution des trésors nationaux. Par ailleurs, un tiers était favorable à une approche combinée intégrant plusieurs options, notamment le renforcement de la coopération administrative et la révision de la directive, pour atteindre de meilleurs résultats.

71,43% des représentants du secteur public ont estimé que la coopération serait facilitée par le travail en réseau et l'utilisation d'outils techniques communs. Parmi eux, 42,86%

³⁸ Cette option considèrerait la mise en œuvre de certaines recommandations réalisées dans le cadre de l'*Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'Union européenne*, déjà précitée. Plus en particulier, la mise à disposition d'un outil électronique qui contiendrait un répertoire d'informations pertinentes pour les autorités en charge de la directive (recommandation n°2), y inclus un recueil de bonnes pratiques (recommandation n° 18). Dans ce cadre, la Commission examinera les éventuelles synergies avec la base de données de l'UNESCO sur les législations nationales du patrimoine culturel. <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/unesco-database-of-national-cultural-heritage-laws/>

étaient d'avis que le renforcement de la coopération imposerait une charge de travail supplémentaire aux autorités concernées, sans en exposer les raisons.

61,02% des représentants du secteur privé étaient d'avis qu'il ne faut pas changer la situation existante et qu'une coopération renforcée n'est pas nécessaire pour la restitution des trésors nationaux.

Impact sur les coûts

Les **coûts pour le développement d'un module ad hoc**, l'exploitation et la maintenance du système IMI ainsi que les éventuelles réunions d'un groupe d'experts en charge de la définition des fonctionnalités nécessaires de l'outil seraient supportés par le budget de l'Union. La Commission se chargera également d'organiser les sessions de formation nécessaires au lancement du module et à son bon fonctionnement dans la durée.

Les coûts afférents aux opérations IMI, dont les ressources humaines (les utilisateurs d'IMI au niveau national devraient être en principe les mêmes personnes qui s'occupent déjà de ce dossier), les activités de formation des différents utilisateurs, de promotion et d'assistance technique, de même que pour l'administration du système au niveau national, seraient à la charge de l'État membre. Dans la mesure, où il existe déjà, dans chaque État membre, un coordinateur national IMI responsable de la promotion, de l'administration et du bon fonctionnement du système au niveau national, de même que des Helpdesks nationaux pour l'assistance technique aux utilisateurs, les coûts opérationnels à la charge de l'État membre ne devraient pas augmenter de manière significative.

La **charge administrative** serait celle imposée par l'obligation d'établir tous les trois ans un rapport national sur l'application de la directive.

La Commission estime que, grâce au système IMI, il serait possible de réduire de 50 % le temps nécessaire pour l'établissement du rapport, **réduisant ainsi la charge administrative des autorités centrales** à 27 500 euros tous les trois ans. La charge administrative annuelle serait d'environ 9 000 euros.

L'annexe 8 «*Estimation du coût des options retenues*» contient le détail de ces estimations.

5.3. Option 3: Révision de la directive 93/7/CEE

Cette option aurait pour objectif de réviser le dispositif actuel, en procédant par la même occasion à une consolidation de la directive 93/7/CEE, telle que modifiée par les directives 96/100/CE et 2001/38/CE³⁹.

Cette option pourrait, en principe **résoudre les causes de l'efficacité limitée** de la directive décrites au point 2.4. Elle cadrerait les demandes réitérées des autorités centrales et serait dans la ligne des conclusions des rapports d'évaluation sur l'application de la directive élaborés par la Commission.

³⁹ La codification de cette directive était prévue dans le programme de la Commission de 2007 pour simplifier l'acquis de l'Union (voir l'annexe 5).

Cette option répondrait à la recommandation du Conseil de l'Union, des 13 et 14 décembre 2011, de prendre les mesures, le cas échéant, pour **soutenir l'action des États membres visant à protéger leurs biens culturels**.

Les modifications proposées par cette révision se limiteraient à celles nécessaires pour permettre aux États membres d'obtenir la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux» sortis illicitement de leur territoire après 1993.

Il résulte de la **consultation publique** que seuls 22,3% des citoyens et des organismes privés sont favorables à une révision de la directive⁴⁰, estimant que l'Union ne doit pas interférer davantage sur le marché des biens culturels.

Concernant le secteur public, 54,17% des répondants estiment que la directive n'est pas un instrument approprié pour garantir la restitution effective des trésors nationaux. Parmi les solutions envisagées, 29,17% souhaitent un renforcement de la coopération administrative, 29,17% une révision de la directive; 16,67% une ratification des conventions internationales et 25% une combinaison de plusieurs solutions, notamment la révision et le renforcement de la coopération administrative.

5.3.1. Élargir le champ d'application de la directive

L'élargissement du champ d'application de la directive à tous les biens culturels classés «trésors nationaux», sans recours à des catégories communes, à des seuils financiers et/ou d'ancienneté, devrait avoir un impact très positif sur **la protection du patrimoine** des États membres.

À première vue, cette modification aurait **de nombreux avantages**. Elle permettrait aux États membres de solliciter **la restitution de tous les biens culturels classés «trésors nationaux» ayant quitté illicitement leur territoire après 1993**.

Depuis l'adoption de la directive, les catégories de biens de l'annexe sont communes avec celles du règlement (CE) n°116/2009 concernant l'exportation de biens culturels car, en 1993, ces catégories communes constituaient le cadre à l'intérieur duquel les États membres étaient disposés à coopérer en vue de la protection de leurs patrimoines respectifs. Toutefois, en dépit d'une annexe identique, tous les biens culturels qui doivent obtenir une autorisation d'exportation au sens du règlement, ne sont pas automatiquement susceptibles d'une restitution au sens de la directive.

⁴⁰ Certaines réponses du secteur privé demandent que la directive soit appliquée de manière rétroactive et qu'elle puisse être un moyen de récupérer certains biens culturels d'importance pour le patrimoine européen (par exemple, des marbres du Parthénon). Un nombre important de répondants de ce même secteur, notamment de l'Allemagne, considèrent que la vaste majorité des monnaies, utilisées jadis au quotidien et existant encore aujourd'hui en grande quantité, ne devraient pas être classées comme «trésors nationaux». Ils signalent que les monnaies anciennes ont été commercialisées pendant les 500 dernières années comme objets de collection et obtenues sans indication de leur origine. Par conséquent, il serait déraisonnable d'en déduire qu'il s'agit d'objets qui ont quitté illégalement le territoire d'un État membre du fait que le possesseur ne peut pas établir la source.

Actuellement, la fixation d'une valeur marchande et/ou d'une ancienneté pour des biens culturels classés «trésors nationaux» **ne semblerait plus nécessaire** dans un contexte où s'affirme la volonté politique de prévenir et de lutter contre le trafic illicite des biens culturels.

Toutefois, la suppression des seuils n'assurerait pas la restitution de biens culturels classés «trésors nationaux» qui ne sont pas inclus parmi les catégories de biens listées dans l'annexe, comme c'est le cas des fossiles isolés.

La suppression des seuils (financiers et d'ancienneté) des catégories et/ou l'extension de la portée de la directive à d'autres biens culturels classés «trésors nationaux» **mettrait fin au parallélisme** entre l'annexe de la directive et celle du règlement (CE) n°116/2009 concernant l'exportation de biens culturels. Mais, déjà en 1993, il s'avérait que l'annexe de la directive avait une **vocation temporaire pour faciliter la coopération entre les administrations nationales**, comme le constate le préambule de la directive.

De plus, il faudrait se demander pourquoi l'Union devrait avoir une **définition de «bien culturel» aux fins de la restitution plus restrictive que celle** prévue par la convention de l'UNESCO et celle d'UNIDROIT, qui ne retiennent pas la valeur financière comme critère de définition.

La crainte que la suppression des seuils et/ou des catégories de biens puisse avoir sur le **nombre de demandes de restitution** ne devrait en aucune mesure être une raison pour s'opposer à cette modification, car l'augmentation du nombre de restitutions est un objectif recherché par cette initiative.

Les membres du groupe de travail «Return of cultural goods» n'ont pas trouvé d'accord sur l'ampleur de l'élargissement du champ d'application de la directive. Si l'idée de diminuer les seuils financiers a été très largement suivie, la suggestion de réviser les seuils d'ancienneté ou celle de supprimer l'annexe afin d'élargir le champ d'application de la directive à tous les biens classés «trésors nationaux» ont reçu un appui mitigé.

Lors de la consultation publique, les représentants du secteur public ont exprimé leurs préférences concernant l'étendue de la modification du champ d'application de la directive comme ce qui suit: i) 25% sont favorables à une diminution des seuils financiers, ii) 50% à une suppression des seuils d'ancienneté et iii) 25% à une suppression de l'annexe.

5.3.1. Allonger les délais pour exercer l'action en restitution et pour la vérification du bien

La modification visant à élargir **le délai pour l'exercice de l'action** est sollicitée depuis des années par les autorités centrales en charge de la directive. Ce délai plus long permettrait à l'État requérant d'agir dans de meilleures conditions et, de ce fait, d'avoir plus d'opportunités pour obtenir la restitution du bien concerné.

En outre, ces autorités estiment que la directive devrait aussi préciser **le moment à partir duquel le délai pour l'action est déclenché**. Elles suggèrent que ce délai commence à courir au moment où l'autorité centrale de l'État membre requérant a connaissance du lieu où se trouve le bien et de l'identité de son possesseur ou détenteur.

Ce délai devrait être assorti d'un **délai plus long pour vérifier si** le bien découvert dans un autre État membre constitue un bien culturel au sens de la directive. Les autorités centrales ont proposé aussi un allongement du délai de deux à cinq mois à compter de la notification de la découverte.

Allonger ces délais tiendrait compte de la complexité des **relations transfrontalières**, sans pour autant négliger l'obligation de diligence pesant sur l'État requérant.

Ces modifications auraient un impact positif sur le nombre d'actions en restitution qui pourraient être intentées avec succès. En outre, l'existence des **conditions plus favorables** pour les actions en restitution aurait un effet dissuasif pour le possesseur du bien, ce que pourrait se traduire pour une augmentation des restitutions à l'amiable.

Allonger le délai de l'action en restitution alignerait le droit de l'Union à la convention d'UNIDROIT sur cette question, ce qui pourrait être considéré positif pour les États membres qui ont ratifié ladite convention.

Une très large majorité des membres du groupe de travail «Return of cultural goods» ainsi que 80% des représentants du secteur public interrogés sur cette question lors de la consultation publique étaient en faveur de ces modifications.

5.3.2. *Rapprocher les conditions pour l'indemnisation*

Partant du principe que tout bien culturel classé «trésors nationaux» ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre après 1993 devrait être restitué à l'État membre requérant; la question est de savoir si cet État doit payer une indemnité au possesseur du bien qui serait de mauvaise foi et/ou «peu diligent».

La directive dispose que le tribunal compétent de l'État membre requis accorde au possesseur **une indemnité qu'il estime équitable en fonction des circonstances du cas d'espèce, à condition que** ce tribunal estime que le possesseur a exercé la diligence requise lors de l'acquisition.

Cette disposition constitue le résultat d'un compromis entre les différentes traditions ou régimes juridiques nationaux et les différents intérêts en jeu⁴¹. Elle modifie en fait le régime de faveur accordé au possesseur de bonne foi dans certaines législations nationales mais elle protège toutefois les intérêts dudit possesseur. Elle institue une règle uniforme prévoyant une indemnité. L'appréciation concrète de ce qui est «équitable» reste à la discrétion du juge.

Les membres du groupe de travail «Return of cultural goods» ont indiqué l'existence de **divergences dans l'application pratique** du principe d'indemnisation du possesseur. Ils ont regretté le fait que certains possesseurs de mauvaise foi et/ou qui ne doivent pas prouver la diligence requise se voient accorder des indemnités. Ainsi, des circonstances

⁴¹ *L'Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'UE* analyse en détail la question de la diligence requise et fait des recommandations comme celle de codifier la notion de diligence requise, p. 286 et ss.

similaires d'acquisition pourraient satisfaire ou non, selon les États, à la condition de «diligence requise».

Afin de favoriser une **interprétation plus uniforme** par les juges nationaux de ce que l'on entend par **diligence requise du possesseur lors de l'acquisition du bien**, aux fins de lui accorder une indemnité en cas de restitution, il serait souhaitable de disposer de **critères communs d'interprétation** qui devraient être énoncés dans la directive. Ces critères, qui ne devraient pas être exhaustifs, faciliteraient l'appréciation concrète des circonstances par les juges nationaux. Personne ne pourrait invoquer sa bonne foi, si celle-ci était incompatible avec l'attention que les circonstances permettraient d'attendre d'elle.

La nécessité d'adopter d'exigences essentielles de la diligence requise dans la recherche de la provenance du bien a été aussi recommandée par le groupe d'experts nationaux (Méthode Ouverte de Coordination) qui a travaillé sur l'amélioration de la circulation d'œuvres d'art («Mobilité des collections») dans le cadre du plan de travail Culture 2008-2010⁴².

Poursuivant dans cette ligne, le plan de travail Culture 2011-2014, adopté par le Conseil prévoit la création d'un groupe d'experts chargé d'élaborer une «boîte à outils» comprenant des lignes directrices en matière de bonnes pratiques et un code de déontologie sur la diligence requise dans la lutte contre le trafic illicite et le vol des biens culturels⁴³. Dans ce cadre, le Conseil de l'Union a recommandé, les 13 et 14 décembre 2011, que les parties prenantes compétentes soient associées lors de la mise sur pied dudit groupe d'experts.

Afin d'avoir un impact plus important sur le coût des indemnisations, le rapprochement de ce que l'on entend par «diligence requise» lors de l'acquisition, devrait être assorti de **l'obligation du possesseur de prouver qu'il a exercé la diligence requise lors de l'acquisition du bien**. De cette façon, les acteurs du marché de l'art seraient incités à opérer les vérifications utiles en matière de provenance du bien, ce qui serait un facteur dissuasif pour le commerce d'objets de provenance douteuse.

Une telle règle aurait un effet positif important sur **la prévention et la lutte contre le trafic illicite et sur le nombre de restitutions**. En effet, elle aurait un impact positif sur le budget des États membres requérants, notamment de ceux qui souffrent le plus des effets du trafic illicite, et pourrait les encourager à solliciter davantage de restitutions car **l'impact financier serait moins important**. Cette obligation pourrait aussi faciliter les négociations pour une restitution à l'amiable.

Certains acteurs comme les musées, exercent déjà une grande vigilance sur la provenance du bien lors de son acquisition. Les maisons de vente aux enchères, les marchands d'art et les collectionneurs privés auraient un niveau d'exigence moindre⁴⁴

⁴² http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/working-group-on-museum-activities_en.htm
⁴³ Conclusions du Conseil et des représentants des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le plan de travail en faveur de la culture 2011-2014. JOUE C 325, 2.12.2010.

⁴⁴ *L'Etude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels* examine cette question à la p. 286 et ss.

Une règle uniforme établissant **le fardeau de la preuve sur le possesseur** encouragerait tous les acteurs du marché de l'art, dont les maisons de ventes aux enchères, les marchands d'art et les collectionneurs privés, **à vérifier toujours la provenance des objets**.

Toutefois, il n'est pas toujours facile pour les acteurs du marché d'accéder à l'information, en particulier aux bases de données sur les biens volés et/ou illicitement exportés. De ce fait, certains milieux professionnels pourraient être en désaccord avec ces changements dans la directive.

La majorité des membres du groupe de travail «Return of cultural goods» juge nécessaire de rapprocher les critères pour encadrer la notion de diligence requise; en revanche, seule une minorité des membres souhaite l'introduction de la précision, dans la directive, que le possesseur a la charge de la preuve de la diligence requise.

Lors de la consultation publique, 40% du secteur public en faveur d'une révision de la directive souhaitaient l'établissement de critères communs sur de ce que l'on entend par «diligence requise». En revanche, il n'a pas été nécessaire d'apporter une précision sur la question de savoir qui a le fardeau de la preuve de la diligence requise pour améliorer l'efficacité de la directive.

Impact sur les coûts

Les coûts de mise en œuvre de l'option 3 telle que décrite seraient fondamentalement ceux relatifs à la transposition de la nouvelle directive dans les droits nationaux.

Cette option ne devrait pas imposer de coûts opérationnels additionnels aux États membres par rapport à la situation actuelle.

La **charge administrative** est liée à l'établissement tous les trois ans d'un rapport sur l'application de la directive. Un allongement à cinq de la périodicité de ce rapport pour s'aligner sur l'allongement du délai d'exercice de l'action en restitution permettrait une **réduction** de la charge administrative des autorités centrales.

Sur la base de la méthode des coûts standards de l'UE, la charge administrative pour la réalisation d'un rapport trisannuel a été estimée à 55 000 euros dans le scénario de référence. Allonger la périodicité du rapport de trois à cinq ans représenterait une charge administrative de 11 000 euros par an, et non plus de 18 000 euros comme c'est le cas dans le scénario de base.

L'annexe 8 «*Estimation du coût des options retenues*» fournit plus de détails.

5.4. Option 4: Encourager la ratification et la mise en œuvre par les États membres de la convention de l'UNESCO de 1970 sur les biens culturels

Cette option devrait se matérialiser par une action politique ciblée de la Commission dirigée tout particulièrement vers les États membres qui n'ont pas encore signé la

convention de l'UNESCO⁴⁵ et vers les États qui l'ont signée mais ne l'ont pas intégrée dans leur droit national⁴⁶.

Elle s'articulerait autour d'une **campagne de sensibilisation et d'information** visant à encourager la ratification et la mise en œuvre de cette convention par tous les États membres. Afin de maximiser les effets, la campagne devrait prévoir des initiatives telles que l'organisation de séminaires pour les autorités nationales⁴⁷.

Cette option serait dans le droit fil des conclusions du Conseil de l'Union aux États membres, du 13 et 14 décembre 2011, leur recommandant de réfléchir à la ratification des conventions de l'UNESCO et d'UNIDROIT et de coopérer plus étroitement avec l'UNESCO en matière de prévention de la criminalité sur les biens culturels, en envisageant, par exemple, la participation à des campagnes d'information et de sensibilisation.

La mise en œuvre de la convention de l'UNESCO par tous les États membres ajouterait un **mécanisme complémentaire** au système instauré par la directive pour obtenir des restitutions. Ce mécanisme se base sur:

- une définition plus large des biens qui méritent la restitution⁴⁸,
- plus de temps pour solliciter la restitution,
- une coopération renforcée entre les autorités nationales.

Cette option aurait un **impact positif sur la prévention et lutte contre le trafic illicite**, car la convention prévoit des mécanismes pour y faire face: la création de services nationaux spécifiques, l'obligation pour les marchands d'art de tenir un registre relatif à l'origine des objets ou des mesures de formation pour sensibiliser le public. Il existe aussi une base de données, gérée par l'UNESCO, qui contient des informations relatives à la protection des biens culturels dans les États parties à la Convention.

La protection des biens culturels est, en premier lieu, une compétence des États membres. Une initiative de la Commission visant une ratification, voire application, par les États membres de cette Convention internationale pourrait se fonder sur la compétence de l'Union en matière culturelle, compétence qui permet l'adoption d'actions pour

⁴⁵ L'Autriche est en processus de ratification. Aucune information est disponible pour l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg et Malte.

⁴⁶ Un aperçu de la situation dans les 22 États membres est disponible sur la page de l'UNESCO: <http://www.unesco.org/new/fr/culture/themes/movable-heritage-and-museums/illicit-traffic-of-cultural-property/1970-convention/examination-of-national-reports/#c280797>

Parmi les États membres qui ont adopté des textes de mise en œuvre d'application ou de transposition, il faut citer l'Allemagne, la Hongrie, la Slovaquie, la République tchèque, la Pologne, les Pays-Bas, la Lituanie, le Portugal et l'Estonie.

⁴⁷ Cette option prendrait en compte des recommandations réalisées dans *l'Etude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels* dont celle d'adosser aux conventions internationales culturelles (n°3) et celle d'initier une campagne d'information et de sensibilisation du public (n° 33).

⁴⁸ Voir annexe 6 «Tableau des définitions et des catégories de biens culturels»; ce tableau compare les définitions de biens culturels.

encourager la coopération entre les États membres pour la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel (article 167 TFUE).

Bien que les États membres soient devenus plus sensibles à la protection de leur patrimoine face aux problèmes du trafic illicite, **il est difficile de prévoir quand ces ratifications et/ou adoption des lois nationales d'intégration interviendraient.**

Dans un scénario où tous les États membres auraient intégré les dispositions de la convention de l'UNESCO, le nombre de restitutions sur la base de cette convention augmenterait fort probablement.

Toutefois, cette option **ne résoudrait pas tous les problèmes** relatifs à la restitution de certains trésors nationaux ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre. C'est le cas, par exemple, lorsque l'État où le bien se trouve ne considère pas illicite la sortie du bien dont la restitution est sollicitée. En effet, cette convention permet aux États parties à la convention de récupérer les objets qui ont été illicitement exportés uniquement si cela est compatible avec le droit de l'État où le bien se trouve. Par ailleurs, cette convention prévoit que l'État requérant verse une indemnité équitable à la personne qui est acquéreur de bonne foi ou qui détient légalement la propriété de ce bien.

Lors de la consultation publique, seulement 16% des participants du secteur public et 27% des participants du secteur privé se sont déclarés en faveur de cette option pour augmenter le nombre de restitution de trésors nationaux.

Impact sur les coûts

À la lumière des informations disponibles dans l'annexe 8 «*Estimation du coût des options retenues*», le coût minimum d'une campagne de sensibilisation et d'information dans tous les États membres serait de 500 000 à 1 million d'euros. Ceci comprendrait l'organisation de séminaires pour les États membres qui n'ont pas ratifié la convention et des actions de sensibilisation du grand public et des acteurs concernés dans les 27 États membres.

Les coûts opérationnels associés à l'application de la directive seraient maintenus, car cette option suppose le maintien de la directive 93/7/CEE.

Du fait de l'obligation de dresser un rapport sur l'application de la directive tous les trois ans, la **charge administrative** serait la même que celle estimée pour le scénario de référence, c'est-à-dire, autour de 55 000 euros tous les trois ans, ce qui représente une charge administrative annuelle de 18 000 euros.

6. COMPARAISON DES OPTIONS

6.1. Charge administrative

Les options 2 et 3 contribueraient à une **réduction** de la charge administrative.

Suivant la méthode des coûts standards de l'Union, l'option 2 permettrait une réduction de la charge administrative annuelle d'environ 9 000 euros du fait de la simplification du système de collecte de données pour l'établissement du rapport sur l'application de la

directive. L'allongement de la périodicité du rapport qui découlerait de l'extension du délai pour exercer l'action en restitution à l'option 3 permettrait de réduire la charge administrative d'environ 7 000 euros par an.

L'annexe 8 «*Estimation du coût des options retenues*» contient le détail du calcul de la charge administrative.

6.2. Comparaison des impacts qualitatifs

Le tableau comparatif suivant résume les impacts qualitatifs des différentes options:

Tableau comparatif des options

	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4
	Statu quo	Promouvoir un outil commun entre les autorités centrales	Réviser la directive 93/7/CEE	Encourager les EM à ratifier et mettre en œuvre UNESCO
Augmenter le nombre de restitutions	0	+	++	+
Réduire les coûts de restitution	0	+	++	0
Efficacité	0	+	++	+
Efficiace	0	+	++	-
Cohérence avec les autres politiques de l'Union	0	+	++	+

NB: Note: très positive (++) ; positive (+) ; neutre (0); négative (-).

6.3. Comparaison de tous les impacts

L'option 1 qui représente la situation juridique actuelle, devrait être rejetée. En effet, l'évaluation de la directive 93/7/CEE a démontré l'efficacité limitée de cet instrument pour obtenir la restitution de certains biens classés «trésors nationaux».

À la lumière de l'analyse comparative ci- dessus, il convient de relever que :

- L'option 2 serait efficace pour augmenter le nombre de restitutions. L'amélioration substantive de la coopération et de l'échange d'informations entre les autorités centrales contribuerait à une meilleure mise en œuvre de la directive, ce qui aurait un effet important sur le nombre de restitutions, notamment celles à l'amiable.

Cette option s'avère également efficiente car la majorité des coûts du système d'information du marché intérieur (IMI) seraient supportés par le budget de l'Union.

Seuls les coûts propres aux opérations IMI, dont les ressources humaines, les activités de formation des différents utilisateurs, de promotion et d'assistance technique, de même que pour l'administration du système au niveau national, seraient à la charge de l'État membre. La plupart de ces activités sont déjà exercées dans les États membres par les coordonnateurs nationaux IMI (promotion, formation, administration) ou les Helpdesks nationaux (assistance technique). Les coûts opérationnels à la charge de l'État membre ne devraient pas augmenter de manière significative.

Cette option serait cohérente avec la stratégie visant à améliorer la gouvernance du marché intérieur en intensifiant la coopération administrative et aussi avec la recommandation du Conseil de l'Union, des 13 et 14 décembre 2011, recommandant à la Commission de soutenir l'action des États membres pour protéger de manière efficace leurs biens culturels en vue de prévenir et de combattre le trafic et de promouvoir, au besoin, l'adoption de mesures complémentaires.

Cette option contribuerait à réduire la charge administrative de 50% du fait de la simplification de la collecte des données nécessaires pour l'établissement du rapport triennal sur l'application de la directive.

- L'option 3 semblerait la plus efficace pour augmenter le nombre de restitutions des biens culturels classés «trésors nationaux» et de réduire leurs coûts.

Cette option résoudrait les principales causes qui limitent l'efficacité de la directive qui ont été analysées au point 2.4. Selon cette option, la directive serait modifiée pour élargir sa portée à tous les biens classés «trésors nationaux», ce qui aurait comme conséquence la suppression de l'obligation d'appartenir à l'une des catégories de l'annexe, à des collections publiques ou aux inventaires des institutions ecclésiastiques. Dès lors, l'annexe de la directive serait supprimée.

Cette option permettrait à l'État membre requérant d'exercer l'action en restitution à l'encontre du possesseur du bien dans des conditions plus favorables et, le cas échéant, de devoir payer des indemnités uniquement aux possesseurs qui prouvent avoir agi avec la diligence requise lors de l'acquisition du bien.

La révision serait aussi une occasion de simplifier le droit de l'Union dans ce domaine par le biais d'une refonte de la directive 93/7/CEE, telle que modifiée par les directives 96/100/CE et 2001/38/CE.

Cette option s'inscrirait dans le droit fil des recommandations du Conseil de l'Union, notamment celles des 13 et 14 décembre 2011, invitant la Commission à prendre les mesures nécessaires pour contribuer à la sauvegarde des patrimoines nationaux. Elle serait également en ligne des conclusions obtenues lors des exercices d'évaluation de la directive.

Cette option aurait des effets particulièrement positifs sur les États membres dont le patrimoine est le plus touché par le trafic illicite.

Le choix de cette option entraînerait en principe des coûts liés à la transposition de la nouvelle directive, ce qui la rendrait très efficiente par rapport au nombre de restitutions obtenues et au coût de ces restitutions.

L'allongement de la périodicité des rapports sur l'application de la directive à cinq ans réduirait la charge administrative d'environ 7 000 euros par an.

- l'option 4 serait efficace pour augmenter le nombre de restitutions. Cette option élargirait les biens susceptibles d'être restituables à d'autres biens qui ne sont pas nécessairement classés «trésors nationaux» et elle compléterait le système actuel de la directive avec un mécanisme de coopération diplomatique pour solliciter la restitution sans délai.

L'impact de cette option sur la réduction du coût des restitutions serait plutôt neutre car cette convention prévoit que l'État requérant verse une indemnité à la personne qui est acquéreur de bonne foi ou qui détient légalement la propriété de ce bien.

Les coûts de mise en œuvre de cette option (dont notamment ceux pour l'organisation d'une campagne) semblent toutefois trop élevés par rapport à l'incertitude de l'accomplissement de l'objectif d'augmenter le nombre de restitutions. La ratification et/ou mise en œuvre de la convention par les États membres reposent sur la volonté de chacun de ces États et il est difficile de prévoir quand elles auraient lieu.

La charge administrative serait la même que celle du scénario de base, du fait du maintien de l'obligation de dresser un rapport sur l'application de la directive.

Cette option irait aussi dans le sens recommandé par le Conseil de l'Union aux États membres afin de considérer la ratification de la convention et de coopérer davantage avec l'UNESCO dans la prévention du trafic illicite des biens culturels.

À la lumière de l'analyse comparative ci-dessus, il est suggéré de suivre **une approche qui combinerait les deux options stratégiques qui présentent le plus d'impact positif pour augmenter le nombre de restitutions et réduire leurs coûts.**

L'objectif de permettre aux États membres **d'obtenir la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux» ayant quitté illicitement leur territoire après 1993** serait poursuivi par une combinaison des:

- Option 3: Refonte de la directive 93/7/CEE afin notamment d'élargir son champ d'application à tout bien classé «trésor national», d'allonger le délai de vérification et le délai pour exercer l'action en restitution, et de rapprocher les conditions relatives à l'indemnisation du possesseur.
- Option 2: Promouvoir l'utilisation du système d'information du marché intérieur entre les autorités centrales afin faciliter la coopération administrative et l'échange d'informations entre ces autorités.

Cette combinaison aurait un **effet multiplicateur** sur le nombre de restitutions tant à l'amiable que suite à une décision d'un tribunal et réduirait le coût des restitutions.

L'approche combinée aurait également un **impact positif important sur la prévention et la lutte contre le trafic des biens culturels.**

Cette approche **donnerait suite à l'invitation du Conseil de l'Union**, de décembre 2011, d'adopter apporter de mesures complémentaires pour soutenir l'action des États membres pour protéger leurs biens culturels.

Elle répondrait aux **demandes exprimées par les autorités centrales** en faveur d'une révision de la directive pour en faire un instrument plus efficace pour la restitution des «trésors nationaux» et de la mise à leur disposition de moyens pour améliorer la coopération administrative et la consultation. Par ailleurs, un tiers des représentants des autorités et organismes publics ont exprimé, lors de la consultation publique, leur préférence pour une approche combinée intégrant plusieurs options, notamment le renforcement de la coopération administrative accompagné d'une révision de la directive, lors de la consultation publique.

Cette approche ne devrait pas augmenter de manière significative les coûts opérationnels relatifs à l'application de la directive; non plus ceux relatifs à la mise en œuvre des options choisies, étant donné que les coûts du logiciel IMI (développement, maintenance) seraient financés par le budget de l'Union.

Vu que l'approche choisie allongerait la périodicité du rapport sur l'application de la directive à cinq ans et simplifierait la collecte des données statistiques pour élaborer ce rapport, la **charge administrative serait réduite de manière substantielle**.

Selon les calculs effectués, la charge administrative liée à l'élaboration du rapport sur l'application de la directive serait réduite à 5 500 euros par an, par rapport à la charge administrative actuelle de 18 000 euros par an du scénario de référence.

7. SUIVI ET EVALUATION

L'approche préférée (combinaison des options 2 et 3) sera mis en œuvre par une proposition de refonte de la directive 93/7/CEE qui devrait être adoptée par le Parlement européen et par le Conseil de l'Union suivant la procédure législative ordinaire.

La Commission travaillera, le cas échéant, avec un groupe d'experts représentant les autorités centrales afin de convenir des modalités de fonctionnement du système IMI dans le domaine des biens culturels, par rapport aux besoins des autorités centrales pour appliquer la nouvelle directive.

L'organisation d'un **système de suivi et d'évaluation** de la nouvelle directive se ferait tout d'abord par un contrôle de la conformité des mesures nationales de transposition, à réaliser par la Commission. Lors de cet examen, il sera tenu compte tout particulièrement des dispositions les plus controversées lors des discussions au sein du Parlement et du Conseil. À ce stade, la Commission n'envisage pas de difficultés majeures lors de la transposition par les États membres.

Ce suivi serait complété par un **rapport d'évaluation sur l'application de la nouvelle directive après les cinq premières années d'application**. La Commission établirait ce rapport sur la base des rapports d'application quinquennaux des États membres et le transmettrait au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen.

L'évaluation de l'efficacité de la directive révisée sera mesurée sur la base d'une série d'**indicateurs** dont: (i) le nombre de procédures en restitution dont sont saisis les tribunaux nationaux, (ii) les cas de restitutions suite à une procédure d'un tribunal , (iii) les cas de restitutions suite à une négociation à l'amiable, (iv) la suite accordée aux demandes de coopération administrative pour la recherche d'un bien, et (v) la suite accordée aux notifications de découverte d'un bien.

La fiabilité et la comparabilité des données statistiques relatives à l'application de la directive lors de l'élaboration des rapports constitueront également un indicateur de l'efficacité de la nouvelle directive. Dans ce contexte, une enquête sera menée auprès des autorités centrales afin de mesurer leur degré de satisfaction à propos de l'utilisation du système IMI.

8. ANNEXES

8.1. Annexe 1: Consultation publique sur l'éventuelle révision de la directive 93/7/CEE relative à la restitution de biens culturels (synthèse des réponses) – Mai 2012

8.1.1. Introduction

Le présent document fait la synthèse des réponses à la consultation publique sur l'éventuelle révision de la directive 93/7/CEE relative à la restitution de biens culturels. Ces réponses proviennent d'administrations publiques, d'organismes internationaux, de musées, de bibliothèques, de marchands d'art, de maisons de ventes aux enchères et de citoyens.

Cette consultation a été lancée par la DG Entreprises et industrie (DG ENTR) le 30 novembre 2011. Elle a été clôturée le 5 mars 2012⁴⁹.

L'information relative à cette consultation publique a été diffusée par plusieurs canaux afin de susciter une large participation⁵⁰.

8.1.1.1. Pourquoi une consultation sur une initiative relative à la restitution des biens culturels?

La protection des biens culturels nationaux relève de la compétence des États membres.

Le droit de l'Union européenne contribue à ladite protection par des mesures telles que la directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993 relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre.

La directive 93/7/CEE est une mesure d'accompagnement du marché intérieur, qui a été adoptée lors de l'abolition des frontières intérieures le 1^{er} janvier 1993. Son objectif principal est de concilier le principe fondamental de la libre circulation des marchandises, défini à l'article 34 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec la nécessité de protéger les trésors nationaux au sens de l'article 36 dudit traité.

La directive 93/7/CEE établit un système permettant aux États membres d'obtenir la restitution, sur leur territoire, de certains biens culturels classés «trésors nationaux» qui ont quitté illicitement leur territoire depuis le 1^{er} janvier 1993. Les mécanismes prévus à cet effet peuvent être activés uniquement par les autorités publiques.

⁴⁹ <http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/forms/dispatch>

⁵⁰ http://ec.europa.eu/culture/news/201112-consultation_fr.htm
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1468&format=HTML&aged=1&language=FR&guiLanguage=en>

Les derniers exercices d'évaluation de cette directive ont cependant conclu qu'elle n'était pas assez efficace pour garantir une telle restitution et que, par conséquent, il fallait envisager sa révision⁵¹.

Dans ce contexte, la consultation publique avait pour objectif de recueillir les avis non seulement des administrations publiques, mais aussi des organismes publics, des opérateurs privés et des citoyens, en tant que parties intéressées par la protection des patrimoines nationaux, en ce qui concerne les moyens de faciliter la restitution des trésors nationaux sortis illicitement du territoire d'un État membre.

8.1.1.2. La consultation publique et les questionnaires

La consultation publique relative à l'éventuelle révision de la directive 93/7/CEE sur la restitution des biens culturels a été publiée sur la base d'un questionnaire en ligne adressé, d'une part, aux citoyens et aux opérateurs privés et, d'autre part, aux autorités et organismes publics.

Le questionnaire, disponible en 22 langues de l'Union européenne, était structuré en plusieurs parties:

- informations générales;
- prévention du trafic des biens culturels;
- fonctionnement de la directive 93/7/CEE relative à la restitution des biens culturels;
- efficacité des dispositions relatives à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre.

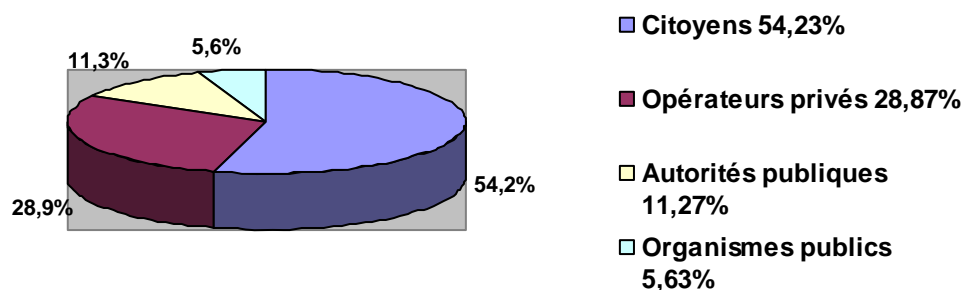
Afin de mieux cibler les réponses, le questionnaire rappelait le champ d'application de la directive, les mécanismes prévus pour faciliter la coopération administrative et les conditions d'exercice de l'action en restitution. Il précisait aussi que la restitution au titre de la directive peut uniquement être demandée par les autorités nationales, ce qui explique la spécificité des questions adressées aux autorités publiques, notamment en ce qui concerne le fonctionnement du système juridique établi par la directive et les solutions plus adéquates pour faciliter la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux».

8.1.2. Vue d'ensemble des réponses

La DG ENTR a reçu 142 réponses dans le cadre de la consultation publique: 118 émanaient du secteur privé (77 citoyens et 41 opérateurs privés), et 24 provenaient du secteur public (16 administrations publiques et 8 organismes publics). Ces résultats ne

⁵¹ Les trois rapports d'évaluation de la Commission sur l'application de la directive 93/7/CEE sont consultables à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/regulated-sectors/cultural-goods/index_en.htm

sont pas statistiquement représentatifs mais fournissent une indication utile à l'analyse des problèmes et à la comparaison des options.



Graphique 1: Contribution par catégorie de participants

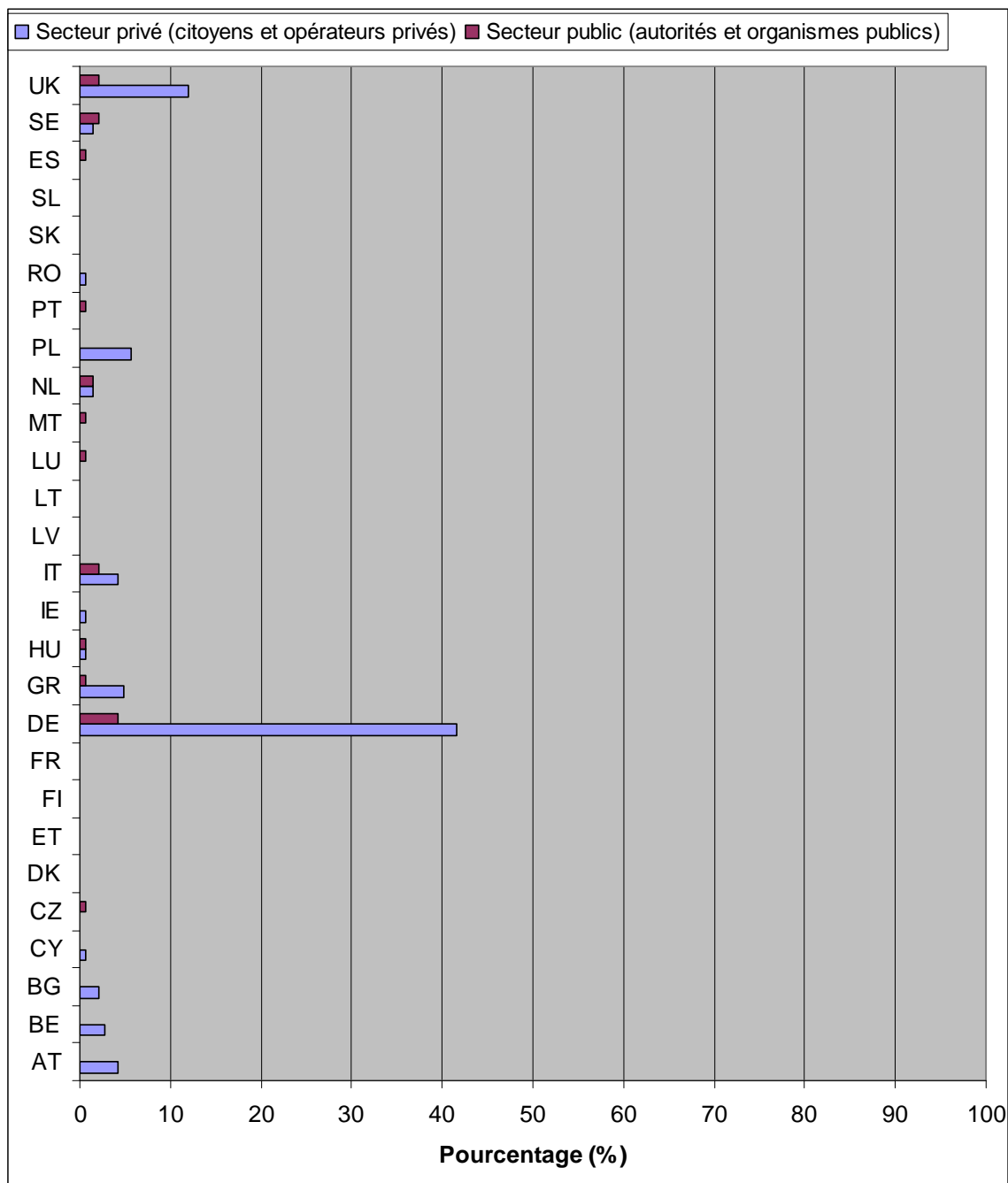
La participation des **citoyens et des opérateurs privés** a été plus importante que celle du secteur public. Ces réponses provenaient de 13 États membres: 50 % de l'Allemagne, 14,41 % du Royaume-Uni, 6,78 % de la Pologne, 5,93 % de la Grèce, 5,08 % de l'Autriche, 3,39 % de la Belgique, 2,54 % de la Bulgarie, 1,69 % des Pays-Bas et de la Suède, 0,85 % de Chypre, de la Hongrie, de l'Irlande et de la Roumanie.

Les réponses des **autorités⁵² et des organismes publics** provenaient de 12 États membres: 25 % de l'Allemagne, 12,50 % de l'Italie, de la Suède et du Royaume-Uni, 8,33 % des Pays-Bas, 4,17 % de la République tchèque, de la Grèce, de la Hongrie, du Luxembourg, de Malte, du Portugal et de l'Espagne. Les ministères nationaux de la culture, les autorités en charge de l'application de la directive 93/7/CEE et les autorités régionales ont participé à hauteur de 75 % des réponses.

L'organisation intergouvernementale de l'UNESCO et l'Institut international pour l'unification du droit privé (UNIDROIT)⁵³ ont également participé.

⁵² Les autorités nationales grecques et françaises ont envoyé une contribution en dehors de la période de consultation (le 15 mars et le 2 avril 2012, respectivement). Ces contributions ne sont pas analysées dans le présent document; elles n'apparaissent pas non plus dans les statistiques.

⁵³ En septembre 2012, 22 États membres ont ratifié la convention de l'UNESCO de 1970, relative aux mesures à adopter pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert des biens culturels, et 13 la convention UNIDROIT de 1995, sur les objets culturels volés ou illicitement exportés.



Graphique 2: Contribution par État membre et par catégorie de participants

8.1.3. Vue d'ensemble des résultats

Les statistiques sur les résultats de la consultation publique sont publiées en annexe et décrivent plus en détail les réponses données.

50 % des contributions du secteur privé indiquent que **l'Union doit aider les États membres à protéger leurs biens culturels**. Pour 62,50 % des contributions du secteur public, la législation existante **de l'Union n'est cependant pas suffisante** pour aider les États membres à protéger leurs biens culturels.

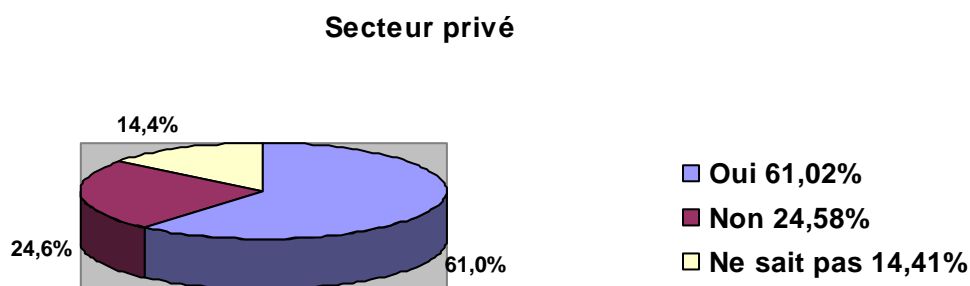
En matière de **prévention du trafic illicite des biens culturels**, les citoyens et opérateurs privés affirment en grande majorité (95,74 %) qu'ils vérifient l'origine licite avant d'acheter un bien culturel dans un autre État membre.

Quant aux moyens visant à mieux prévenir le trafic illicite des biens culturels, une large majorité des représentants du secteur public (79,17 %) estime qu'il serait nécessaire de renforcer la coopération et la consultation entre les États membres, ainsi que de sensibiliser les acteurs concernés, y compris le grand public, à cette problématique.

La majorité des participants à la consultation (66,10 % pour le secteur privé et 54,16 % pour le secteur public) juge adéquat ou tout à fait adéquat **le fonctionnement de la directive 93/7/CEE** pour permettre aux États membres d'obtenir la restitution de leurs trésors nationaux sortis illicitement de leur territoire.

Par ailleurs, un grand nombre de participants du secteur privé est d'avis qu'il faut laisser agir le marché des biens culturels sans interférence de la part de l'Union⁵⁴.

Concernant **l'efficacité des dispositions de la directive 93/7/CEE** pour garantir la restitution des trésors nationaux, la majorité des citoyens et des opérateurs privés (61,02 %) confirme que la directive répond pleinement aux besoins des États membres.

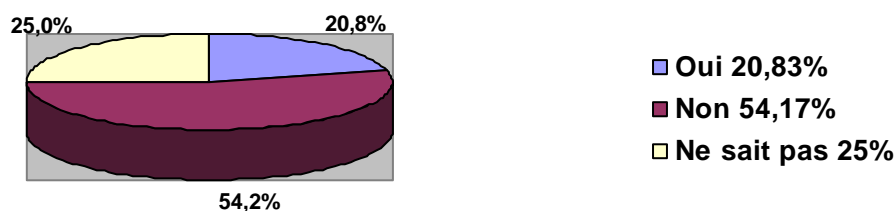


Graphique 3: Avis sur l'efficacité des dispositions relatives à la restitution des biens culturels

En revanche, seule une minorité des autorités ou organismes publics (20,83 %) partage cet avis. En effet, la majorité des représentants du secteur public estime que la directive ne garantit pas une restitution effective des trésors nationaux sortis illicitement du territoire d'un État membre.

⁵⁴ La consultation publique a fait l'objet d'une participation très importante des représentants du secteur de la numismatique. Ces participants estiment que la définition de «trésor national» ne devrait pas inclure la vaste majorité des monnaies anciennes qui sont en circulation, compte tenu notamment du fait de la difficulté de prouver leur origine.

Secteur public



Graphique 4 : Avis sur l'efficacité des dispositions relatives à la restitution des biens culturels

Le questionnaire proposait différentes **pistes d'action pour améliorer l'efficacité de la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux»**, dont i) améliorer la coopération administrative et l'échange d'information entre les États membres, ii) réviser la directive 93/7/CEE dans le but d'élargir son champ d'application et de prolonger les délais pour engager l'action en restitution ou iii) encourager les États membres à ratifier, voire appliquer, les conventions internationales relatives à la restitution des biens culturels, notamment celle de l'Unesco de 1970.

Comme signalé précédemment, une majorité de citoyens et d'opérateurs privés ne juge pas nécessaire de recourir à l'une ou l'autre de ces pistes d'action pour garantir la restitution des trésors nationaux.

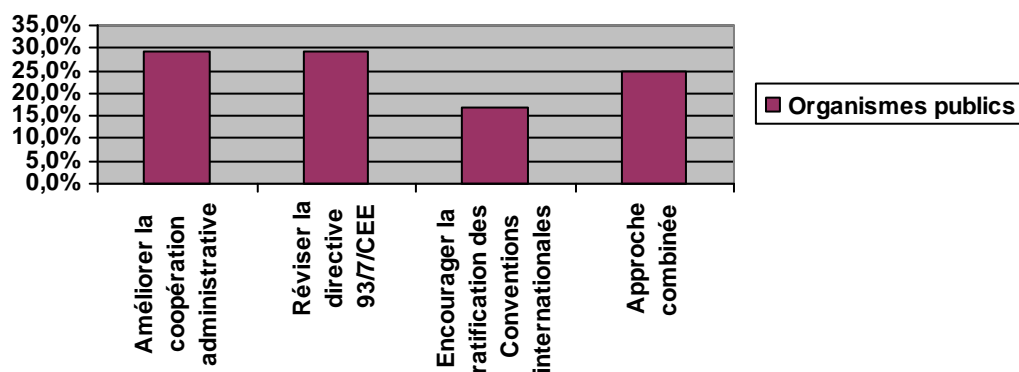
Toutefois, 22,03 % des représentants du secteur privé se sont montrés favorables à la révision de la directive. Ils ont demandé à la Commission de tenir compte de la problématique des biens qui ont quitté le territoire d'un État membre avant 1993 ou des biens archéologiques issus de fouilles illicites. À ce propos, il a été suggéré à la Commission d'élaborer une proposition législative de protection du patrimoine culturel visant à interdire l'importation, l'exportation et le commerce des biens archéologiques d'origine douteuse.

Dans le secteur public, les pistes d'action à suivre pour améliorer l'efficacité des restitutions des trésors nationaux ont été préconisées comme autres solutions permettant de mieux cibler l'option et les instruments à mettre en œuvre.

Les choix exprimés se répartissent comme suit entre les différentes options: 29,17 % en faveur d'une amélioration de la coopération administrative et de l'échange d'information entre les autorités nationales compétentes par des mesures non obligatoires, 29,17 % pour la révision de la directive 93/7/CEE et 16,67 % pour l'encouragement des États membres à ratifier les conventions internationales relatives à la restitution des biens culturels, notamment celle de l'Unesco de 1970⁵⁵. Il faut toutefois relever que 25 % des réponses

⁵⁵ Certaines autorités nationales ont signalé que la ratification de la convention d'Unidroit de 1995 n'est pas envisageable à ce stade pour leur État membre en raison de l'incompatibilité avec leur système juridique.

sont favorables à l'adoption d'une approche combinée intégrant plusieurs options, notamment celles visant à renforcer la coopération et à réviser la directive.



Graphique 5: Résultats pour les options visant à faciliter la restitution des trésors nationaux

Les instruments choisis pour renforcer la coopération sont, par ordre de préférence, la constitution d'un réseau d'autorités nationales qui travaillerait dans ce domaine, l'établissement de lignes directrices pour la coopération et la consultation entre États membres et, enfin, la création d'un guichet en ligne informant sur la protection des biens culturels dans les États membres.

Dans le cas d'une éventuelle révision de la directive, les dispositions à réviser seraient celles relatives à son champ d'application et au délai pour exercer l'action en restitution.

Annexe - Statistiques

PUBLICATION DES DONNÉES

Une synthèse des contributions reçues par l'intermédiaire de ce questionnaire en ligne et de toutes les contributions individuelles sera publiée en ligne, de même que votre identité ou celle de l'organisation à laquelle vous appartenez ou êtes lié. C'est pourquoi vous devez accepter la publication (soumise à votre accord préalable) de vos données à caractère personnel pour pouvoir participer à cette consultation.

	Réponses	% de réponses (142)	% du total nombre de réponse (142)
J'accepte	107	75,35%	75,35%
Je refuse	35	24,65%	24,65%

INFORMATIONS GÉNÉRALES

RÉPONDEZ-VOUS À CETTE CONSULTATION...

	Réponses	% de réponses(142)	% total du nombre de réponses(142)
... pour le compte d'un organisme public?	24	16,90%	16,90%
... en tant que partie intéressée?	118	83,10%	83,10%

PARTIES INTÉRESSÉES - INFORMATIONS GÉNÉRALES

RÉPONDEZ-VOUS À CETTE CONSULTATION...

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
... en tant que particulier?	77	65,25%	54,23%
... pour le compte d'une entreprise ou d'un organisme privé?	41	34,75%	28,87%

DANS QUEL PAYS VIVEZ-VOUS/OU VOTRE ENTREPRISE OU ORGANISATION EST-ELLE ÉTABLIE?

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
Autriche	6	5,08%	4,23%
Belgique	4	3,39%	2,82%
Bulgarie	3	2,54%	2,11%
Chypre	1	0,85%	0,70%
République tchèque	0	0,00%	0,00%

Danemark	0	0,00%	0,00%
Estonie	0	0,00%	0,00%
Finlande	0	0,00%	0,00%
France	0	0,00%	0,00%
Allemagne	59	50,00%	41,55%
Grèce	7	5,93%	4,93%
Hongrie	1	0,85%	0,70%
Irlande	1	0,85%	0,70%
Italie	6	5,08%	4,23%
Lettonie	0	0,00%	0,00%
Lituanie	0	0,00%	0,00%
Luxembourg	0	0,00%	0,00%
Malte	0	0,00%	0,00%
Pays-Bas	2	1,69%	1,41%
Pologne	8	6,78%	5,63%
Portugal	0	0,00%	0,00%
Roumanie	1	0,85%	0,70%
Slovaquie	0	0,00%	0,00%
Slovénie	0	0,00%	0,00%
Espagne	0	0,00%	0,00%
Suède	2	1,69%	1,41%
Royaume-Uni	17	14,41%	11,97%

QUEL EST VOTRE SECTEUR D'ACTIVITE?

	Réponses	% de réponses(41)	% total du nombre de réponses(118)
Musée	0	0,00%	0,00%
Organisation religieuse	0	0,00%	0,00%
Salle de vente aux enchères	6	14,63%	5,08%
Antiquaire	3	7,32%	2,54%
Galerie d'art	4	9,76%	3,39%
Fondation	0	0,00%	0,00%

Bibliothèque	1	2,44%	0,85%
Transports	0	0,00%	0,00%
Assurances	0	0,00%	0,00%
Autre intéressé par les biens culturels	27	65,85%	22,88%

ACCEPTEZ-VOUS D'ETRE CONTACTE SI UN COMPLEMENT D'INFORMATION ETAIT NECESSAIRE?

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	99	83,90%	69,72%
Non	19	16,10%	13,38%

ESTIMEZ-VOUS QUE L'UNION EUROPEENNE DOIT AIDER LES ETATS MEMBRES A PROTÉGER LEURS BIENS CULTURELS?

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	59	50,00%	41,55%
Non	56	47,46%	39,44%
Je ne sais pas	3	2,54%	2,11%

PRÉVENTION DU TRAFIC DE BIENS CULTURELS

EN RÈGLE GÉNÉRALE, LORSQUE VOUS ETES DANS UN AUTRE PAYS DE L'UNION EUROPEENNE, ACHETEZ-VOUS DES BIENS CULTURELS?

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	47	39,83%	33,10%
Non	71	60,17%	50,00%

VÉRIFIEZ-VOUS L'ORIGINE LICITE D'UN BIEN CULTUREL (ARCHÉOLOGIQUE, PAR EXEMPLE) AVANT DE L'ACHETER?

	Réponses	% de réponses(47)	% total du nombre de réponses(118)
Oui	45	95,74%	38,14%
Non	2	4,26%	1,69%

DEMANDEZ-VOUS UN CERTIFICAT D'ORIGINE AU VENDEUR?

	Réponses	% de réponses(45)	% total du nombre de réponses(118)
--	----------	-------------------	------------------------------------

Oui	9	20,00%	7,63%
Non	36	80,00%	30,51%

LE FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTIVE RELATIVE À LA RESTITUTION DE BIENS CULTURELS

SELON VOUS, GLOBALEMENT, LA DIRECTIVE RÉPOND-ELLE ADÉQUATEMENT AUX BESOINS DES ÉTATS MEMBRES EN CE QUI CONCERNE LA RESTITUTION DE LEURS TRÉSORS NATIONAUX?

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
Elle est globalement inadéquate	34	28,81%	23,94%
Elle est globalement adéquate	59	50,00%	41,55%
Elle est tout à fait adéquate	19	16,10%	13,38%
Je ne sais pas/Je n'ai pas d'avis tranché	6	5,08%	4,23%

AVEZ-VOUS DÉJÀ UNE CERTAINE EXPÉRIENCE DE LA DIRECTIVE 93/7/CEE?

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	47	39,83%	33,10%
Non	71	60,17%	50,00%

EFFICACITÉ DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA RESTITUTION DES BIENS CULTURELS AYANT QUITTÉ ILLICITEMENT LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT MEMBRE

ESTIMEZ-VOUS QUE LA DIRECTIVE 93/7/CEE RÉPOND PLEINEMENT À LA QUESTION DE LA RESTITUTION EFFECTIVE DES TRÉSORS NATIONAUX AYANT QUITTÉ ILLICITEMENT LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT MEMBRE?

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	72	61,02%	50,70%
Non	29	24,58%	20,42%
Je ne sais pas	17	14,41%	11,97%

ESTIMEZ-VOUS QU'UNE COOPÉRATION ADMINISTRATIVE RENFORCÉE SUFFIRAIT À PERMETTRE LA RESTITUTION DES TRÉSORS NATIONAUX AYANT QUITTÉ ILLICITEMENT LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT MEMBRE POUR CELUI D'UN AUTRE?

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	30	25,42%	21,13%

Non	72	61,02%	50,70%
Je ne sais pas	16	13,56%	11,27%

ESTIMEZ-VOUS QU'IL EST NÉCESSAIRE DE RÉVISER LA DIRECTIVE 93/7/CEE POUR PERMETTRE LA RESTITUTION EFFECTIVE DES TRÉSORS NATIONAUX AYANT QUITTÉ ILLICITEMENT LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT MEMBRE POUR CELUI D'UN AUTRE (EN ÉLARGISSANT SON CHAMP D'APPLICATION À D'AUTRES BIENS CULTURELS ET EN AMÉLIORANT LES CONDITIONS DES ACTIONS EN RESTITUTION, PAR EXEMPLE)?

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	26	22,03%	18,31%
Non	80	67,80%	56,34%
Je ne sais pas	12	10,17%	8,45%

ESTIMEZ-VOUS QUE LA RATIFICATION DES CONVENTIONS INTERNATIONALES (UNESCO ET UNIDROIT) PAR TOUS LES ÉTATS MEMBRES FACILITERAIT LA RESTITUTION DES TRÉSORS NATIONAUX AYANT QUITTÉ ILLICITEMENT LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT MEMBRE POUR CELUI D'UN AUTRE?

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	27	22,88%	19,01%
Non	75	63,56%	52,82%
Je ne sais pas	16	13,56%	11,27%

COMPTEZ-VOUS PRÉSENTER UNE CONTRIBUTION ÉCRITE COMPLÉMENTAIRE ET DISTINCTE?

	Réponses	% de réponses(118)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	12	10,17%	8,45%
Non	106	89,83%	74,65%

ORGANISMES PUBLICS - INFORMATIONS GÉNÉRALES

DANS QUEL PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE VOTRE ORGANISME EST-IL ÉTABLI?

	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)
Autriche	0	0,00%	0,00%
Belgique	0	0,00%	0,00%
Bulgarie	0	0,00%	0,00%
Chypre	0	0,00%	0,00%
République tchèque	1	4,17%	0,70%

Danemark	0	0,00%	0,00%
Estonie	0	0,00%	0,00%
Finlande	0	0,00%	0,00%
France	0	0,00%	0,00%
Allemagne	6	25,00%	4,23%
Grèce	1	4,17%	0,70%
Hongrie	1	4,17%	0,70%
Irlande	0	0,00%	0,00%
Italie	3	12,50%	2,11%
Lettonie	0	0,00%	0,00%
Lituanie	0	0,00%	0,00%
Luxembourg	1	4,17%	0,70%
Malte	1	4,17%	0,70%
Pays-Bas	2	8,33%	1,41%
Pologne	0	0,00%	0,00%
Portugal	1	4,17%	0,70%
Roumanie	0	0,00%	0,00%
Slovaquie	0	0,00%	0,00%
Slovénie	0	0,00%	0,00%
Espagne	1	4,17%	0,70%
Suède	3	12,50%	2,11%
Royaume-Uni	3	12,50%	2,11%

QUEL EST VOTRE SECTEUR D'ACTIVITÉ?

	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)
Autorités publiques	16	66,67%	11,27%
Autres organismes publics	8	33,33%	5,63%

Autorités publiques:

	Réponses	% de réponses(16)	% total du nombre de réponses(24)
Autorité centrale chargée de la directive 93/7 sur la restitution de biens culturels	4	25,00%	16,67%

Autorité culturelle nationale	6	37,50%	25,00%
Autorité douanière nationale	1	6,25%	4,17%
Autorité judiciaire	1	6,25%	4,17%
Autorité policière	0	0,00%	0,00%
Autorité régionale ou locale	2	12,50%	8,33%
Autre	2	12,50%	8,33%

Autres organismes publics:

	Réponses	% de réponses(8)	% total du nombre de réponses(24)
Musée	2	25,00%	8,33%
Bibliothèque	0	0,00%	0,00%
Fondation	1	12,50%	4,17%
Autre	5	62,50%	20,83%

ACCEPTEZ-VOUS D'ÊTRE CONTACTÉ SI UN COMPLÉMENT D'INFORMATION ÉTAIT NÉCESSAIRE?

	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	22	91,67%	15,49%
Non	2	8,33%	1,41%

AVEZ-VOUS DÉJÀ PARTICIPÉ À DES ÉTUDES/CONSULTATIONS SUR LA PROTECTION DES BIENS CULTURELS ORGANISÉES PAR LA COMMISSION?

	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	10	41,67%	7,04%
Non	14	58,33%	9,86%

ESTIMEZ-VOUS QUE LA LÉGISLATION DE L'UNION EUROPÉENNE SUFFIT À AIDER LES ÉTATS MEMBRES À PROTÉGER LEURS BIENS CULTURELS NATIONAUX?

	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	6	25,00%	4,23%
Non	15	62,50%	10,56%
Je ne sais pas	3	12,50%	2,11%

DANS QUELLE MESURE CONNAISSEZ-VOUS LA DIRECTIVE 93/7/CEE SUR LA RESTITUTION DE BIENS CULTURELS?

	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)
Je la connais assez bien	15	62,50%	10,56%
Je la connais un peu	6	25,00%	4,23%
Je n'en connais pas grand chose	1	4,17%	0,70%
Je ne la connais pas du tout	2	8,33%	1,41%

PRÉVENTION DU TRAFIC DE BIENS CULTURELS

PENSEZ-VOUS QUE LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION ET DE L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LES AUTORITÉS COMPÉTENTES DES ÉTATS MEMBRES AMÉLIORERAIENT LA PRÉVENTION DU TRAFIC DE BIENS CULTURELS?

	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	19	79,17%	13,38%
Non	1	4,17%	0,70%
Je ne sais pas	4	16,67%	2,82%

ESTIMEZ-VOUS QUE LA SENSIBILISATION ACCRUE DU PUBLIC CONTRIBUERAIT À PRÉVENIR LE TRAFIC DE BIENS CULTURELS?

	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)
Oui	19	79,17%	13,38%
Non	2	8,33%	1,41%
Je ne sais pas	3	12,50%	2,11%

Comment?

	Réponses	% de réponses(19)	% total du nombre de réponses(24)
Par des campagnes d'information	14	73,68%	58,33%
Par un «guichet unique» en ligne fournissant des informations sur la protection des biens culturels	15	78,95%	62,50%
Autre	8	42,11%	33,33%
Je ne sais pas	1	5,26%	4,17%

LE FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTIVE 93/7/CEE RELATIVE À LA RESTITUTION DE BIENS CULTURELS

SELON VOUS, GLOBALEMENT, LA DIRECTIVE RÉPOND-ELLE ADÉQUATEMENT AUX BESOINS DES ÉTATS MEMBRES EN CE QUI CONCERNE LA RESTITUTION DE LEURS TRÉSORS

NATIONAUX?				
	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)	
Elle seront globalement négatives	10	41,67%	7,04%	
Elle seront globalement positives	11	45,83%	7,75%	
Elle seront tout à fait positives	2	8,33%	1,41%	
Je ne sais pas/Je n'ai pas d'avis tranché	1	4,17%	0,70%	
AVEZ-VOUS DÉJÀ UNE CERTAINE EXPÉRIENCE DE LA DIRECTIVE 93/7/CEE RELATIVE À LA RESTITUTION DE BIENS CULTURELS?				
	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)	
Oui	14	58,33%	9,86%	
Non	10	41,67%	7,04%	
EFFICACITÉ DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA RESTITUTION DES BIENS CULTURELS AYANT QUITTÉ ILLICITEMENT LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT MEMBRE				
ESTIMEZ-VOUS QUE LA DIRECTIVE 93/7/CEE RÉPOND PLEINEMENT À LA QUESTION DE LA RESTITUTION EFFECTIVE DES TRÉSORS NATIONAUX AYANT QUITTÉ ILLICITEMENT LE TERRITOIRE D'UN ÉTAT MEMBRE?				
	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)	
Oui	5	20,83%	3,52%	
Non	13	54,17%	9,15%	
Je ne sais pas	6	25,00%	4,23%	
SI VOUS ESTIMEZ QUE LA DIRECTIVE 93/7/CEE N'ATTEINT PAS SES OBJECTIFS, QUELLE SOLUTION PARMIS LES SUIVANTES SERAIT, SELON VOUS, LA PLUS SUSCEPTIBLE D'AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE LA RESTITUTION DE BIENS CULTURELS?				
	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)	
A) Améliorer la coopération administrative et l'échange d'informations entre les autorités nationales compétentes par des mesures non obligatoires	7	29,17%	4,93%	
B) Réviser la directive 93/7/CEE	7	29,17%	4,93%	

C) Encourager les États membres à ratifier les conventions internationales relatives à la restitution de biens culturels (UNESCO et UNIDROIT, par exemple)	4	16,67%	2,82%	
--	---	--------	-------	--

D) Autre	6	25,00%	4,23%	
----------	---	--------	-------	--

PARMI LES OUTILS CI-DESSOUS, LESQUELS FACILITERAIENT LE PLUS LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE ET L'ÉCHANGE D'INFORMATIONS ENTRE LES AUTORITÉS COMPÉTENTES?
Vous pouvez choisir plusieurs réponses

	Réponses	% de réponses(7)	% total du nombre de réponses(24)	
Directives administratives (destinées à fournir des informations utiles sur la protection des biens culturels aux autorités compétentes de tous les États membres)	4	57,14%	16,67%	
Réseau d'autorités nationales compétentes (chargé de fixer les priorités en matière d'utilisation d'outils techniques communs lors de réunions régulières)	5	71,43%	20,83%	
«Guichet unique» en ligne fournissant des informations sur la protection des biens culturels (législation, autorités compétentes et documents nécessaires à la circulation des biens culturels, par exemple)	3	42,86%	12,50%	
Création d'un document commun en matière de libre circulation des biens culturels au sein de l'Union européenne	1	14,29%	4,17%	
Autre	3	42,86%	12,50%	
Aucune de ces propositions	0	0,00%	0,00%	

ESTIMEZ-VOUS QUE LA COOPÉRATION ADMINISTRATIVE ACCRUE IMPOSERAIT UNE CHARGE ADMINISTRATIVE CONSIDÉRABLE (RESSOURCES HUMAINES OU AUTRES COÛTS) AUX AUTORITÉS PUBLIQUES CONCERNÉES?

	Réponses	% de réponses(7)	% total du nombre de réponses(24)	
Oui	3	42,86%	12,50%	
Non	1	14,29%	4,17%	
Je ne sais pas	3	42,86%	12,50%	

UNE EXTENSION DE CETTE DIRECTIVE À D'AUTRES BIENS CULTURELS POUVANT FAIRE L'OBJET D' ACTIONS EN RESTITUTION SERAIT-ELLE NÉCESSAIRE?

	Réponses	% de réponses(7)	% total du nombre de réponses(24)
Oui	4	57,14%	16,67%
Non	1	14,29%	4,17%
Je ne sais pas	2	28,57%	8,33%

VEUILLEZ CLASSER LES PROPOSITIONS SUIVANTES PAR ORDRE DE PRÉFÉRENCE (1 pour la meilleure proposition et 3 pour la moins bonne)

Baisser les seuils financiers applicables aux biens culturels dans l'annexe de la directive

	Réponses	% de réponses(4)	% total du nombre de réponses(24)
1	1	25,00%	4,17%
2	2	50,00%	8,33%
3	1	25,00%	4,17%

Supprimer les exigences d'âge relatives aux biens culturels dans l'annexe

	Réponses	% de réponses(4)	% total du nombre de réponses(24)
1	2	50,00%	8,33%
2	1	25,00%	4,17%
3	1	25,00%	4,17%

Supprimer purement et simplement l'annexe de la directive (c'est-à-dire supprimer les catégories, âges et seuils financiers des objets qui peuvent faire l'objet d'une restitution au titre de la directive. Tous les biens culturels définis comme «trésors nationaux» au niveau national pourraient alors faire l'objet d'une restitution.)

	Réponses	% de réponses(4)	% total du nombre de réponses(24)
1	1	25,00%	4,17%
2	1	25,00%	4,17%
3	2	50,00%	8,33%

UNE MODIFICATION DES CONDITIONS DE L'ACTION EN RESTITUTION EST-ELLE NÉCESSAIRE?

	Réponses	% de réponses(7)	% total du nombre de réponses(24)
Oui	5	71,43%	20,83%
Non	0	0,00%	0,00%
Je ne sais pas	2	28,57%	8,33%

Veuillez indiquer quelles dispositions:				
	Réponses	% de réponses(5)	% total du nombre de réponses(24)	
Extension du délai d'introduction des actions en restitution	4	80,00%	16,67%	
Autre	2	40,00%	8,33%	
ESTIMEZ-VOUS QUE LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE 93/7/CEE IMPOSERAIT UNE CHARGE ADMINISTRATIVE CONSIDÉRABLE (RESSOURCES HUMAINES OU AUTRES COÛTS) AUX AUTORITÉS PUBLIQUES CONCERNÉES?				
	Réponses	% de réponses(7)	% total du nombre de réponses(24)	
Oui	1	14,29%	4,17%	
Non	5	71,43%	20,83%	
Je ne sais pas	1	14,29%	4,17%	
ESTIMEZ-VOUS QUE LA RÉVISION DE LA DIRECTIVE SE HEURTERAIT À DES DIFFICULTÉS POLITIQUES OU JURIDIQUES DANS VOTRE PAYS?				
	Réponses	% de réponses(7)	% total du nombre de réponses(24)	
Oui	0	0,00%	0,00%	
Non	6	85,71%	25,00%	
Je ne sais pas	1	14,29%	4,17%	
ESTIMEZ-VOUS QUE L'UNION EUROPÉENNE DEVRAIT ENCOURAGER DAVANTAGE TOUS LES ÉTATS MEMBRES À DEVENIR PARTIE AUX CONVENTIONS INTERNATIONALES (UNESCO ET UNIDROIT, PAR EXEMPLE) RELATIVES À LA RESTITUTION DE BIENS CULTURELS AYANT QUITTÉ ILLICITEMENT LE TERRITOIRE D'UN PAYS?				
	Réponses	% de réponses(4)	% total du nombre de réponses(24)	
Oui	3	75,00%	12,50%	
Non	0	0,00%	0,00%	
Je ne sais pas	1	25,00%	4,17%	
ESTIMEZ-VOUS QU'UNE TELLE OPTION SE HEURTERAIT À DES DIFFICULTÉS POLITIQUES OU JURIDIQUES DANS VOTRE PAYS?				
	Réponses	% de réponses(4)	% total du nombre de réponses(24)	
Oui	1	25,00%	4,17%	
Non	2	50,00%	8,33%	

Je ne sais pas	1	25,00%	4,17%	

COMPTEZ-VOUS PRÉSENTER UNE CONTRIBUTION ÉCRITE COMPLÉMENTAIRE ET DISTINCTE?

	Réponses	% de réponses(24)	% total du nombre de réponses(142)	
Oui	9	37,50%	6,34%	
Non	15	62,50%	10,56%	

8.2. Annexe 2: Information on the definition of ‘national treasures possessing artistic, historic or archaeological value provided by Member States (juin 2012)⁵⁶

Belgium

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

In Belgium, the Communities are responsible for protecting movable cultural heritage.

1.1. The concept of ‘national treasure’ in the Flemish Community

‘National treasures’ are defined as ‘all movable goods and collections which must be preserved in the Flemish Community due to their special archaeological, historical, historic-cultural, artistic or scientific interest for the Flemish Community (Decree of 24 January 2003 protecting movable cultural heritage of exceptional interest, Article 3, §1).

In accordance with this Decree, the Flemish Government draws up a list of the movable cultural heritage of the Flemish Community (the «*liste des pièces maîtresses*» [list of prized cultural heritage]). This list covers all movable goods and collections which must be preserved in the Flemish Community due to their special archaeological, historical, historic-cultural, artistic or scientific interest for the Flemish Community.

The list currently contains 321 individual objects and 18 collections. It can be consulted at www.topstukken.be.

The cultural goods included on the *liste des pièces maîtresses* may not be exported without prior authorisation. Any work on these cultural goods is subsidised by the Flemish authorities, subject to prior authorisation.

1.2. The concept of ‘national treasure’ in the French-speaking Community

‘National treasures’ are defined as ‘movable cultural goods which are of exceptional interest to the French-speaking Community, due to their historical, archaeological, ethnological or scientific value (Decree of 11 July 2002 on movable cultural goods and intangible heritage, Article 4, first indent).

The Decree stipulates that such goods should be classed as treasures. They may not be permanently exported. Any physical intervention involving these goods and any movement must be authorised beforehand. Restoration work may be subsidised.

At present, 45 goods are listed (objects and collections).

1.3. The concept of ‘national treasure’ in the German-speaking Community

⁵⁶ Ce document a été élaborée à partir des contributions des autorités centrales dans le cadre des travaux du groupe «Return of cultural goods» (2009-2011).

A Decree protecting movable cultural goods is currently being drafted. In the meanwhile, the Law of 16 May 1960 (Loi relative au Patrimoine culturel mobilier de la Nation) is still in force nowadays in the German-speaking Community. It protects movable goods which must be preserved due to their special interest. Such cultural goods may not be exported without prior authorisation. But at the moment, there is no movable good protected under that law in the German-speaking Community.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

2.1. Flemish Community

The Decree of 24 January 2003 protecting movable cultural heritage of exceptional interest requires the Flemish Government to draw up a list of movable goods and collections which must be preserved in the Flemish Community due to their special archaeological, historical, historic-cultural, artistic or scientific interest for the Flemish Community (Article 3, § 1 of the Decree).

In order to be included on this list, the object or collection must meet two cumulative criteria: it must be rare and indispensable.

Rare: a movable good or collection of which few identical or similar copies in the same condition exist in the Flemish Community.

Indispensable: the movable good or collection has at least one of the following characteristics: special value for the collective memory, value as a link, value as a standard or particular artistic value (non-cumulative criteria) (cf. Decree of the Flemish Government implementing the Decree of 24 January 2003 protecting movable cultural heritage of exceptional interest, Article 2).

2.2. French-speaking Community

The Decree of 11 July 2002 on movable cultural goods and intangible heritage makes classification as a treasure subject to the following criteria: state of preservation, rarity, its link with history or history of art, aesthetics, high design and creation quality, recognition of the good by the Community as an expression of its historical, aesthetic or cultural identity, and the interest of the set or collection of which it is part (Article 4, indent 2).

2.3. German-speaking Community

Article 1 of the abovementioned Law of 16 May 1960 protects movable goods which must be preserved due to their special interest, such as paintings, sculptures, prints, drawings, tapestries, ceramics, stained glass, manuscripts, archive documents and so on.

3. How are items of 'national treasure' registered?

3.1. Registration in the Flemish Community

The Decree of 24 January 2003 protecting movable cultural heritage of exceptional interest requires the Government to draw up a list of 'national treasures'. Each entry of a cultural good or collection on the list of 'national treasures' is published in the Belgian Law Gazette (*Moniteur belge*).

The list is kept in the form of an official register which can be consulted at the Ministry of Culture of the Flemish Community (*Agence Art et Patrimoine* [Art and Heritage Agency]).

The list currently comprises 321 individual objects and 18 collections. It can be consulted at www.topstukken.be.

3.2. Registration in the French-speaking Community

The classification of cultural goods as a 'treasure' is published in the *Moniteur belge*.

3.3. Registration in the German-speaking Community

Any classification of cultural goods has to be promulgated in the *Moniteur belge*.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

We consider the definition of 'cultural goods' in Article 1.1. to be satisfactory.

Czech Republic

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

«National cultural treasure» of the Czech Republic consists of objects or sets of objects which are defined by special Acts as cultural monuments and national cultural monuments⁵⁷, as collections of museum character and individual collection objects⁵⁸, archival records and documents⁵⁹, or objects of cultural value⁶⁰, provided that the above mentioned objects meet the conditions required for their registration as cultural monuments under a special Act (see below).

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

¹ Act No. 20/1987 Coll., on the state protection and maintenance of cultural monuments, as amended § 2

1. ² Act No. 122/2000 Coll., on the protection of collections of museum character and on the amendment of several other Acts. § 2

2. ³ Act No. 97/1974 Coll., on archives, as amended. § 2

⁵⁷ Act No. 20/1987 Coll., on the state protection and maintenance of cultural monuments, as amended

⁵⁸ Act No. 122/2000 Coll., on the protection of collections of museum character and on the amendment of several other Acts.

⁵⁹ Act No. 97/1974 Coll., on archives, as amended.

⁶⁰ Act No. 71/1994 Coll., on the sale and export of objects of cultural value, as amended by the Act No. 122/2000 Coll.

3. ⁴ Act No. 71/1994 Coll., on the sale and export of objects of cultural value, as amended by the Act No. 122/2000 Coll. § 1

3. How are items of 'national treasures' registered?

1. Cultural monuments and national culture monuments are registered in a central schedule of culture monuments administrated by the National Heritage Institute (fully digitized, immovable monuments are accessible via the internet but only in Czech version, database of movable monuments is not open to public access)
2. In accordance with Act 122/2000, collections of museums and galleries are registered in central records of collections administered by the Ministry of culture (fully digitized with free access via the internet - <http://ces.mkcr.cz/indE.php>)
3. Objects of cultural value represent a huge group of things- natural objects or human artefacts or sets of these, which are significant for history, literature, art, science or technology and meet the criteria contained in Appendix No. 1 to Act. 71/1994. These objects cannot be registered like the two previous groups, because of Act. 71/1994 which is a special law restricting the export and sale of these objects. Records of objects of cultural value are registered by museums, galleries, libraries and bodies of the National Heritage Institute, or the Ministry of Culture, because these organisations issue export licences for objects of cultural value.
4. Registration of archival documents is carried out by the archives themselves.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

The term «Cultural object» is defined by Act No. 101/2001 Col.

(1) «Cultural object» shall mean an object which

a) Forms part of the national cultural treasure and at the same time

- (1) belongs to at least one of the categories listed in Annex 1 to this Act,
- (2) forms part of a public collection of museum character registered in the inventories of museums, galleries, libraries or archives, or
- (3) forms part of the inventories of churches or religious societies, or of the facilities⁶¹ thereof, or

b) Forms part of the national cultural treasure and at the same time conforms to the definition of a cultural object under the laws and regulations of the Member State.

This legal definition allows the protection of the great majority of objects which should be protected – all inventories of churches, all collections of museums and galleries (including non-

⁶¹ Act No. 308/1991 Coll., on freedom of religious belief and on the position of churches and religious societies.

state collections), archaeological heritage, monuments. There is a huge group of objects (e.g. belonging to private persons) which is not registered, but these objects are protected too, because of Act No. 71/1994 Col, which defines part of Czech national cultural treasure (i.e. the condition in point a) above is fulfilled) and because of the Annex too, since a lot of unlawfully exported objects were stolen thus satisfying the definition in the Annex «Elements forming an integral part of artistic, historical or religious monuments more than 100 years old which have been dismembered». with no financial value.

So, there are no problems in relation to the definition of cultural object in Directive 93/7/EEC.

Denmark

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

No definition of the term «national treasures» exists in Danish law. *The Danish Act on Cultural Assets in Denmark (from 1986)* covers the protection of cultural assets. According to the Act cultural assets may not be taken out of Denmark without permission from the Cultural Assets Commission.

Paragraph 2 of the Act provides:

«§ 2. The Act shall apply to the following cultural assets which are not publicly owned:

1. cultural objects from the period before 1660,
2. cultural objects of a value of DKK 150,000 or more and older than 50 years.

Subsection 2. Regardless of Subsection 1, item 2, photographs of a value of DKK 30,000 or more shall be subject to the Act.

Subsection 3. The Act shall not apply to coins and medals.

Subsection 4. On the recommendation of the Cultural Assets Commission, cf. Section 5, the Minister for Culture may decide that the Act be applied to a cultural object not covered by the Act, where special circumstances require this».

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

See the answer to question no.1.

3. How are items of 'national treasures' registered?

In Denmark there is no central register of «national treasures». Items in museums owned or subsidised by the State are registered by themselves in collection management systems. Furthermore, these museums must regularly report objects and documentation to either the Central Register of Cultural History or to the Central Register of Art.

Privately owned items are not registered in a central register.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

The Danish Act on Protection on Cultural Assets protects cultural assets which are not covered by the Annex of the Directive.

Germany

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

A very general definition of national treasure is given in § 1 subpara. 1 of the Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung (*Act to Prevent the Exodus of German Cultural Property*, abbreviated name: *Kulturgutschutzgesetz, KultgSchG*) concerning works of art and other cultural goods and in § 10 subparas 1 and 2 of the Kulturgutschutzgesetz concerning archive materials.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

See the answer of question no. 1.

3. How are items of 'national treasures' registered?

A cultural object is classified as a «national treasure» by the competent regional authorities in the Land in which the cultural object is situated at that time. Expert committees in the various federal Länder first vote on such classification, and the Länder authorities reach a decision based on this vote, although they do not have to agree with it. The «Recommendations of the Conference of Ministers for Culture on the classification of national treasures», last updated on 29 April 2010, are guidelines for the vote by the Expert Committees and the decisions by the Länder authorities. However, there is no uniform classification practice for the 16 federal Länder.

At present, approx. 1 800 cultural objects and over 700 archival objects are classified as «national treasures» in Germany. Some of the classifications, particularly for archival materials, cover several thousand individual objects or collection units. The records are published and can be viewed online at: <http://www.kulturgutschutz-deutschland.de>

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

All cultural and archival objects classified in Germany as «national treasures» are in line with the definition set out in Article 1 and with the 14 categories in the Annex to Directive 93/7/EEC. However, German legislation does not yet recognise the age limits set out in the Directive or the minimum value thresholds for cultural objects. These still have no effect on classification.

Estonia

1. Definition of your 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

(Heritage Conservation Act 27.02. 2002) A monument is a movable or immovable, a part thereof, a body of things or an integral group of structures under state protection which is of historical, archaeological, ethnographic, urban developmental, architectural, artistic or scientific value or of value in terms of religious history or of other cultural value.

Classes of monuments

(1) Monuments are movable monuments or immovable monuments according to the classification of things as movables and immovables.

(2) The following things and bodies of things may be immovable monuments:

* the sites of ancient, medieval and modern settlements, fortresses, refuges, places of worship, burial grounds, ancient fields, roads, bridges, harbour sites, underwater structures, and sites related to early industry;

* civil, industrial and defence structures and sacred buildings, and their ensembles and complexes, which have artistic value or value in terms of cultural history;

* structures reflecting the development of science, technology or production;

* works of monumental art;

* structures, memorials, cemeteries, sites (areas) and natural features of historical value.

(3) The following things and bodies of things may be movable monuments:

* parts severed from immovable monuments;

* archaeological findings, ethnographic and historical objects and collections thereof;

* works of visual and applied art and collections thereof which have artistic value or value in terms of religious or cultural history;

* machines and fixtures reflecting the development of science, technology or production.

(4) Monuments may be classified as archaeological, architectural, artistic, industrial or historical monuments.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

Heritage Conservation Act 27.02. 2002) § 2, § 12

Intra-Community Transport, Export and Import of Cultural Objects Act (20.12.2007) § 2

3. How are items of 'national treasures' registered?

*Information relating to monuments shall be entered in the national register of cultural monuments. <http://register.muinas.ee/>

*Museums Public Portal is the online gateway to Estonian museums http://www.muis.ee/portaal/en_GB/

*Archival Information System <http://ais.ra.ee/>

4) Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' as defined by Article 1.1 of the Directive?

The Estonian Heritage Conservation Act and Intra-Community Transport, Export and Import of Cultural Objects Act protects cultural objects which are not covered by the Article 1.1 of the Directive.

Greece

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects)

The national legislation Law 3028/2002 «On the Protection of Antiquities and Cultural Heritage in general» protects our cultural heritage from the very ancient times up to recent years, whether it has been found on land or at sea. in lakes or rivers. Our national law does not include exactly the term «national treasures» as these are defined by the term «monuments».

According to article 2 of the aforementioned law:

Article 2

«Definitions

- (a) «Cultural objects: shall mean testimonies of the existence and the individual and collective creativity of humankind;
- (b) «Monuments» shall mean cultural objects which constitute material testimonies and belong to the cultural heritage of the country and which deserve special protection on the basis of the following distinctions:
 - «Ancient monuments or antiquities» shall mean all cultural objects dating back to prehistoric, ancient, Byzantine and post-Byzantine times up to 1830, subject to the provisions of the article 20.⁶² Ancient monuments shall also include caves and paleontological remains, for which there is evidence that they are related to human existence.

⁶² These provisions are described further bellow.

- «Modern monuments» shall mean cultural objects dating after 1830, which deserve protection due to their historical, artistic or scientific significance, in accordance with the distinctions of article 20.
- «Immovable monuments» shall mean monuments which have been attached to, and remain on the ground or on the seabed or on the bed of lakes or rivers, as well as monuments which are found on the ground or on the seabed or on the bed of lakes or rivers and cannot be removed without damage to their value as testimonies. Immovable monuments shall also include installations, structures and the decorative and other elements, which form an integral part of the monuments, as well as their surroundings.
- «Movable monuments» shall mean monuments, which are not immovables

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

Law 3028/2002 «*On the Protection of antiquities and cultural heritage*», provides in *Article 6* the distinctions of immovable monuments and their classification and in *Article 20* the distinctions of movable monuments and their classification.

The text of article 20 for the movable ones goes as follows:

Article 20

Distinctions of monuments – Classification

Paragr. 1 Movable monuments shall include:

- (a) monuments dating up to 1453;
- (b) monuments dating after 1453 and up to 1830, which constitute finds from excavations or other archaeological research, or have been removed from immovable monuments, as well as icons and other religious objects used for worship, dating from the same period;
- (c) monuments dating after 1453 and up to 1830, which are not subject to subparagraph b' and are classified as monuments due to their social, technical, folk, ethnological, artistic, architectural, industrial or in general historical or scientific significance;
- (d) modern cultural objects more than one hundred years old, which are classified as monuments due to their social, technical, folk, ethnological, artistic, architectural, industrial or in general historical or scientific significance, and
- (e) modern cultural objects less than one hundred years old, which are classified as monuments due to their particular social, technical, folk,

ethnological or in general historical, artistic, architectural, industrial or scientific significance.

Paragr. 2. Ancient movable monuments referred to in paragraph 1(a) and (b) are protected by law, without need for the issuance of any administrative act. Cultural objects referred to in paragraph 1(c), (d) and (e) shall be classified as monuments by a decision of the Minister of Culture, issued following a recommendation of the Service and an opinion of the Council and published in the *Official Gazette*.

Paragr. 6. By a decision of the Minister of Culture, issued upon the recommendation of the Service, following an opinion of the Council and published in the *Official Gazette*, categories of movable cultural objects of the same kind, which present particular social, technical, folk, ethnological or in general historical, artistic or scientific interest, may exceptionally be classified as monuments, provided that they are rare, their identification is difficult and there is danger of their loss or damage.

3. How are items of 'national treasures' registered?

Article 4 of Law 3028/2002 provides for the National Archive of Monuments of the Ministry of Culture which is competent for the National Inventory of Monuments, and which records and document all protected monuments in Greece (both movable and immovable and of all periods, i.e. from prehistory to the present).

Besides the Presidential Decree 191/2003 regarding the «Internal Organisation of the Ministry of Culture» (various articles) requires that all central, regional and special regional services of the Ministry of Culture compile and maintain inventories of the archaeological sites and monuments (movable and immovable), which fall under their jurisdiction and, furthermore, designates the Directorate of the National Archive as the central service responsible for the coordination of the creation and maintenance of the National Inventory of Monuments (article 11, paragraph 1). The Directorate has taken steps towards coordinating the creation of such a global inventory, including the overseeing of the development of an informatics system, available to all the central, regional and special regional services of the Ministry of Culture. This system enables the systematic and homogeneous recording of all relevant data related to Greek cultural heritage of all periods. Furthermore, large-scale documentation and digitisation projects, coordinated by the Directorate of the National Archive of Monuments, are under way and will enrich the National Inventory of Monuments.

Apart from the National Inventory of Monuments, there are also numerous other thematic inventories, compiled by various services of the Ministry of Culture and Tourism, including the Ongoing Catalogue of the Registered Movable Cultural Heritage of Greece (Directorate of the National Archive of Monuments), the Catalogue of Movable Cultural Goods (Directorate of Modern Cultural Heritage), and the Catalogue of Antiquities in Private Collections and Antiquities Shops (Ephorate of Antiquities Shops and Private Collections) and many others.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of cultural goods in Article 1.1 of the Directive?

a) As the icons covered under category 3 of the Annex have a financial threshold of 150 000 Euro, the definition of cultural goods in Article 1.1 does not cover the icons which have a lower value and according to our national law are monuments.

b) Single coins, which are monuments according to our law and which do not fall under the categories A1 and 12 (b) of the Annex, are not also covered by the definition of Article 1.1.

Spain

1. Definition of ‘national treasures possessing artistic, historic or archaeological value’. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

The «Law 16/1985 dated 25th June, on the Spanish Historical Heritage» is the main Spanish Law related with the protection of cultural goods.

This Law establishes the main bases and procedures in order to clarify protection and regulations. But it is not the only Law dealing with this matter because all the Spanish regions have their own historical heritage regulation. Nevertheless the main concepts are contained in this Law 16/1985.

The Law 16/1985 establishes three (3) protection levels:

a.- Property of Cultural Interest:

b.- General Inventory on the movable property of the Spanish Historical Heritage:

c.- Objects of the Spanish Historical Heritage:

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

a).- Property of Cultural Interest, defined by articles 9 to 13

«Art. 9:

1. Property forming part of the Spanish Historical Heritage and declared of cultural interest under this Law or individually by Royal Decree shall enjoy special protection and safeguarding.

2. Declaration by Royal Decree shall require prior administrative proceedings...»

These are the main properties of the Spanish Historical Heritage (they could be movable or immovable properties). They are identified by single proceedings and are included in a national Register.

Properties of Cultural Interest could not leave the Spanish territory except for temporary exhibitions, restoration or similar reasons, but they should return to Spain. They will always require authorisation in advance from the State Administration for export (they require also authorisation travelling within EU countries).

The Law 16/1985 establishes that all the cultural goods of the public Museums, Archives or Libraries are considered as Properties of Cultural Interest. Public Administrations may not sell these properties and their property will not lapse.

The Law also establishes that «*all objects and material remains possessing the values of the Spanish Historical Heritage that are discovered as a result of excavations, earth moving or works of any type or by chance are considered of the public domain.*»

b.- General Inventory on the movable property of the Spanish Historical Heritage, defined by article 26

«Art. 26:

1. The State Administration...shall draw up the general Inventory on the movable property of the Spanish Historical Heritage not declared to be of cultural interest that is of special relevance».

This is the second protection level of the Spanish Historical Heritage (only for movable properties). They are identified by a simplified proceeding and they are included in a national Inventory.

These properties could be exported out of the Spanish territory once they get the required authorisation in advance from the State Administration for export (they require also authorisation travelling within EU countries). If they get the export licence, the inscription at national Inventory are cancelled.

c.- Objects of the Spanish Historical Heritage, defined by article 1.

«Art. 1:

2. The Spanish Historical Heritage is made up of movable and immovable objects of artistic, historical, palaeontological, archaeological, ethnographic, scientific or technical interest. It also comprises documentary and bibliographical heritage, archaeological sites and areas as well as natural sites, gardens and parks having artistic, historical or anthropological value. »

This is the third protection level of the Spanish Historical Heritage. It includes all the properties that, having some specific cultural values, are not identified by distinguished proceedings.

The Law creates this third category because the Register and the Inventory are not finished. So that, public Administrations could protect the rich Spanish historical Heritage even without knows it completely.

The owners or possessors of such properties (if they are older than one hundred years) will require authorisation in advance from the State Administration for export (they require also authorisation travelling within EU countries).

3. How are items of 'national treasures' registered?

a.- Properties of Cultural Interest are included in a national Register.

b.- General Inventory on the movable property of the Spanish Historical Heritage, these properties are included in a national Inventory.

c.- Objects of the Spanish Historical Heritage. These properties are not included in any register.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' as defined by Article 1.1 of the Directive?

As the Spanish legislation protects the cultural goods included in the three levels (explained before), we understand that all these properties could be cover by Article 1.1 of the Directive.

Ireland

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

In the Irish context, there is no one legal definition of a «national treasure possessing artistic, historic or archaeological value».

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

The National Cultural Institutions Act 1997, the National Monuments Acts 1930 to 1994 and the Heritage Fund Act 2001 are the main sources of comparable definitions. The Documents and Pictures Act 1945 is also of relevance.

3. How are items of 'national treasures' registered?

Section 48 of the National Cultural Institutions Act deals with the registration of cultural objects.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' as defined by Article 1.1 of the Directive?

No.

France

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

See the legislative part of the Heritage Code. The regulatory part has not yet been codified (work in progress):

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?dateTexte=20100922&cidTexte=LEGITEXT000006074236&fastReqId=1188001273&fastPos=1&oldAction=rechCodeArticle>

French law defines 'national treasures' (see Question 2 below) and includes several definitions of cultural objects reflecting different needs (VAT, export, etc.). Those cultural objects which are subject to restrictions on their movement are listed in the annex to the amended Decree No 93-124 of 29 January 1993, which was intentionally framed along lines which are very similar to those of Regulation (EC) No 116/2009 on the export of cultural goods.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

The definition of 'national treasures' in French law can be found in Article L111-1 of the Heritage Code:

'Objects belonging to public collections and collections of museums of France, objects classified under the provisions relating to historic monuments and archives, and other objects which are of major interest to the national heritage in terms of history, art or archaeology are deemed to be national treasures.'

http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=2E2A3F646450EF1DC7C142CDF81FC967.tpdjo08v_2?idArticle=LEGIARTI000006845448&cidTexte=LEGITEXT000006074236&dateTexte=20100922

Within the single legal status of national treasure this article identifies three categories, covering domains and objects which are very different in nature. The last category, which is the most limited numerically and in duration, covers cultural objects which are necessarily listed in the annex to the Decree referred to above and the major importance of which in heritage terms has led the administrative authorities to ban their export (refusal to grant an export certificate), thereby giving them the status of national treasure, but only temporarily (for an initial period of 30 months, unless the object is added to a public collection and thus becomes a national treasure on a permanent basis).

The scope of the transposition of the Directive is laid down in Article L112-11 of the Heritage Code, which provides additional clarification concerning the national treasures referred to in this instrument covering the return of cultural objects:

'For the purposes of this Section the following shall be deemed to be cultural objects:

1. cultural objects which fall within the categories determined by a Council of State decree and are:
 - (a) classified as historic monuments or historic archives pursuant to this Code, or
 - (b) deemed to be national treasures by the State after consultation of the committee provided for in Article L111-4;
2. cultural objects belonging to a public entity which are:
 - (a) listed in the inventories of the collections of museums of France and other museums or bodies fulfilling comparable heritage functions, archives or library conservation collections, or
 - (b) classified as historic monuments or historic archives pursuant to this Code;
3. cultural objects which are kept in buildings used for public worship or in their ancillary buildings, irrespective of the owner thereof, or in buildings used by religious communities, and which are classified as historic monuments or historic archives or are deemed to be national treasures by the State after consultation of the committee provided for in Article L111-4;

4. cultural objects listed in the inventory of the collections of a museum of France controlled by a non-profit-making legal person governed by private law.'

3. How are items of 'national treasures' registered?

There is no single, central (i.e. national) inventory register. Each national or regional/local museum (= all museums which keep public collections) maintains an inventory of the collections that it holds (the owner is the State or a regional or local authority).

However, where museums are concerned, the French Museum Service within the Directorate-General for Heritage issues inventory standards (procedures, designation of categories, etc.) to be complied with by all those museums which have been given the title 'museum of France'

(cf. <http://www.culture.gouv.fr/documentation/joconde/fr/partenaires/AIDEMUSEES/arrete-inventaire.pdf>)

and, at their request, supplies a standardised inventory register to enable them to maintain it. There are also recommendations on maintaining the statutory inventory in computerised form: <http://www.culture.gouv.fr/documentation/joconde/fr/partenaires/AIDEMUSEES/methode.htm>)

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' as defined by Article 1.1 of the Directive?

Yes: all those cultural objects which do not have the status of national treasure under French law; these are cultural objects which do not belong to public collections, which are not listed in the inventory of a museum of France owned by a non-profit-making legal person governed by private law, which are not covered by an act of classification, and the value and age of which are below the thresholds laid down in the annex to the Directive (annex transposed into French law as the annex to Decree No 97-286 of 25 March 1997 on the return of cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State of the European Community:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000381070&fastPos=1&fastReqId=109760064&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>)

Italy

1. Definition of «national treasures possessing artistic, historic or archaeological value» (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects)

According to the Italian legislation, Legislative Decree n. 42 of 22 January 2004 and amended - Code of the Cultural and Landscape Heritage, cultural property consists of immovable and movable things which, pursuant to articles 10 and 11, involve artistic, historical, archaeological, ethno-anthropological, archival and bibliographical interest, and of any other thing identified by law or in accordance with the law as testifying to the values of civilisation.

The aforesaid Decree, provides, in the Article 1, prg. 2-5, a public and private responsibility in protecting cultural heritage:

1. ...*omissis*...

2. *The protection and enhancement of the cultural heritage shall concur to preserve the memory of the national community and its territory and to promote the development of culture.*
3. *The State, the Regions, the Metropolitan Areas, the Provinces and Municipalities shall ensure and sustain the conservation of the cultural heritage and foster its public enjoyment and enhancement.*
4. *Other public bodies shall, in carrying out their activities, ensure the conservation and the public enjoyment of their cultural heritage.*
5. *Private owners, possessors or holders of property belonging to the cultural heritage must ensure its conservation.*
6. *The activities concerning the conservation, public enjoyment and enhancement of the cultural heritage indicated in paragraphs 3, 4 and 5 shall be carried out in accordance with the laws on protection.*

2. How is it defined? (Please give the exact points/paragraphs of your national legislation).

The Italian legislation, Legislative Decree n. 42 of 22 January 2004 and amended - Code of the Cultural and Landscape Heritage (Second Part, *Cultural Property*, Title I, *Protection*, Chapter I, *Object of Protection*, Article 10, *Cultural Property*), does not use the definition of «national treasures» but refers to «cultural property» or «cultural heritage», whose meaning is a wider concept, not limited to single objects or to a list of objects but to entire categories of cultural assets:

1. *Cultural property consists in immovable and movable things belonging to the State, the Regions, other territorial government bodies, as well as any other public body and institution, and to private non-profit associations, which possess artistic, historical, archaeological or ethno-anthropological interest.*
2. *Cultural property also includes:*
 - a) *the collections of museums, picture galleries, art galleries and other exhibition venues of the State, the Regions, other territorial government bodies, as well as any other government body and institute;*
 - b) *the archives and single documents of the State, the Regions, other territorial government bodies, as well as of any other government body and institute;*
 - c) *the book collections of libraries of the State, Regions, other territorial government bodies, as well as any other government body and institute.*
3. *Cultural property shall also include the following, when the declaration provided for in article 13 has been made:*
 - a) *immovable and movable things of particularly important artistic, historical, archaeological or ethno-anthropological interest, which belong to subjects other than those indicated in paragraph 1;*

b) archives and single documents, belonging to private individuals, which are of particularly important historical interest;

c) book collections, belonging to private individuals, of exceptional cultural interest;

d) immovable and movable things, to whomsoever they may belong, which are of particularly important interest because of their reference to political or military history, to the history of literature, art and culture in general, or as testimony to the identity and history of public, collective or religious institutions;

e) collections or series of objects, to whomsoever they may belong, which through tradition, renown and particular environmental characteristics are as a whole of exceptional artistic or historical interest.

4. The things indicated in paragraph 1 and paragraph 3, letter a) include:

a) the things which pertain to palaeontology, prehistory and primitive civilisations;

b) things of numismatic interest;

c) manuscripts, autographs, papers, incunabula, as well as books, prints and engravings with their relative matrixes, of a rare or precious nature;

d) geographical maps and musical scores of a rare and precious nature;

e) photographs, with their relative negatives and matrixes, cinematographic films and audio-visual supports in general, of a rare and precious nature;

f) villas, parks and gardens possessing artistic or historical interest;

g) public squares, streets, roads and other outdoor urban spaces of artistic or historical interest;

h) mineral sites of historical or ethno-anthropological interest;

i) ships and floats possessing artistic, historical or ethno-anthropological interest;

j) types of rural architecture possessing historical or ethno-anthropological interest as testimony to the rural economy tradition.

5. Without prejudice to the provisions of articles 64 and 178, the things indicated in paragraph 1 and paragraph 3, letters a) and e), which are the work of living authors or which were not produced more than fifty years ago, are not subject to this Title.

Moreover, article 11 of the aforesaid Decree adds further categories of goods:

Article 11

Property Subject to Specific Protection Provisions

Without prejudice to the application of article 10, the following shall, whenever the premises and conditions occur, be considered cultural property, insofar as they are the object of specific provisions of this Title:

- (a) frescoes, escutcheons, graffiti, plaques, inscriptions, tabernacles and other building ornaments, whether or not they be exhibited to public view, referred to in article 50, paragraph 1;*
- (b) artists' studios, referred to in article 51;*
- (c) public areas referred to in article 52;*
- (d) works of painting, sculpture, graphic art and any art created by a living author or which was not produced more than fifty years ago, referred to in articles 64 and 65;*
- (e) the works of contemporary architecture of particular artistic value, referred to in article 37;*
- (f) photographs, with their relative negatives and matrixes, samples of cinematographic works, audio-visual material or sequences of images in movement, the documentation of events, oral or verbal, produced by any means, more than twenty-five years ago, referred to in article 65;*
- (g) means of transport which are more than seventy-five years old, referred to in articles 65 and 67, paragraph 2;*
- (h) property and instruments of interest for the history of science and technology which are more than fifty years old, referred to in article 65;*
- (i) the vestiges identified by the laws in force pertaining to the protection of the historical heritage of World War I, referred to in article 50, paragraph 2.*

For privately owned property, the declaration of cultural interest is laid down in the Art. 13 of the Code, in order to submit the good to the provisions of special law:

Article 13

Declaration of Cultural Interest

- 1. The declaration shall ascertain the existence, in the thing in question, of the interest required under article 10, paragraph 3.*
- 2. The declaration is not required for properties referred to in article 10, paragraph 2. Such properties remain subject to protection even when the subjects to whom they belong in any way change their legal status.*

The declaration shall have efficacy for any subsequent owner, possessor or holder by whatever legal right.

3. How are items of «national treasures» registered?

According to the art. 10, 2, of the aforesaid Decree, cultural property includes:

a) the collections of museums, picture galleries, art galleries and other exhibition venues of the State, the Regions, other territorial government bodies, as well as any other government body and institute;

b) the archives and single documents of the State, the Regions, other territorial government bodies, as well as of any other government body and institute;

c) the book collections of libraries of the State, Regions, other territorial government bodies, as well as any other government body and institute.

The collections of public museums, galleries, institutes- as well as archives and libraries of the State, Regions, Provinces and Municipalities - are part of the Cultural State and are inalienable. These cultural goods, which are public property, are registered in the inventories of the Institute where they are preserved.

Private cultural property, when declared according art. 13, are catalogued according with general standard rules fixed by the ICCD (Central Institute for Cataloguing and Documentation).

ICCD, an autonomous Institute inside the Minister for Cultural Heritage and Activities organization, has the responsibility in coordination of activities to define cataloguing standards, regulations, specific standards and support tools (glossaries, lists of values) and a set of rules and methodological guidelines to be followed for acquisition of information on properties and for the production of the pertinent documentation, with the objective of recording the data according to consistent, nationally-shared criteria for various types of cultural heritage, in the archaeological, environmental-architectural, historical, art and ethno-anthropological spheres.

Its Archive manages the allocation of the general catalogue number (NCTN) which identifies the catalogued heritage. It collects, keeps and makes available for consultation the printed catalogue material (which has a different level than the inventories) produced by the Superintendents and Institutes, Regions and other cataloguing Bodies or concessions charged with carrying out cataloguing projects by special laws.

Unfortunately, only property stolen from public collections or published private collections can be traced to its origin. Archaeological objects which have been illegally excavated or looted, or which come from unpublished private collections, cannot be traced back to their point of provenance.

However, according to the Civil Code archaeological objects are public property even before their excavation. Of course, even if they are not registered, they are fully protected and recognized *ab origine* as Cultural National Domain (Cultural State Property).

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of cultural goods in Article 1.1 of the Directive?

Yes. The financial value of many cultural objects may be under the threshold provided in the Annex to the Directive. In spite of this, under Italian legislation, they are actually protected by

the special law and their export is not allowed, because their value is firstly a scientific, historical and cultural one.

See also what has been noted about archaeological objects in the last paragraph.

Cyprus

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

‘Antiquity’ means any object, whether moveable or part of immoveable property which is a work of architecture, sculpture, graphic art, painting, or generally any form of art which has through human effort been produced, sculptured, inscribed or painted or generally made in Cyprus earlier than the year 1850 A.D. in any manner whatsoever and from any material and which has been found, discovered or excavated in Cyprus or recovered from the sea within the territorial waters of Cyprus and includes any such object or part of thereof which has at a later date been added, reconstructed, readjusted or replaced subsequently.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

«Antiquity’ means any object, whether moveable or part of immoveable property which is a work of architecture, sculpture, graphic art, painting, or generally any form of art which has through human effort been produced, sculptured, inscribed or painted or generally made in Cyprus earlier than the year 1850 A.D. in any manner whatsoever and from any material and which has been found, discovered or excavated in Cyprus or recovered from the sea within the territorial waters of Cyprus and includes any such object or part of thereof which has at a later date been added, reconstructed, readjusted or replaced subsequently». *Antiquities Law, Chap. 31, article 2 (1)*

3. How are items of 'national treasures' registered?

Items that are kept in the state Museums and storehouses are all inventoried and described following professional standards. Items that are part of declared private collections have been registered (numbered, described and photographed) by the Department of Antiquities which keeps and administers a detailed archive of Cyprus’ private collections.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

The definition as defined by Article 1.1 of the Directive is adequate for Cyprus.

Latvia

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

«Cultural heritage» in Latvia is composed of:

1) cultural monuments –cultural and historical landscapes and individual territories (ancient burial sites, cemeteries, parks, sites of historical events, sites of activity of prominent persons), as well as individual burial sites, building complexes and separate buildings, pieces of art, equipment and items having historical, scientific, artistic or any other form of cultural value
Cultural monuments are registered in the List of state protected cultural heritage monuments;

2) collections of museums, funds of libraries and archives, listed and protected by special legislation;

3) cultural objects or their collections, which are in the private ownership of a legal entity or private person. The objects are not qualified as cultural monuments and are not included in the public collections, however according to their historical, scientific, artistic or any other form of cultural value, they can be promoted to be registered on the List of state protected cultural heritage monuments.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

The legislation defines the national cultural heritage in the following normative acts:

1) *Cultural Monuments Protection Law (11.03.1992.)* (Preamble, paragraphs Nr. 1, 12, 14, 18 and 18.² (with reference to the regulations of the Cabinet of Ministers, regulating the Procedures for Return of Unlawfully Removed Art and Antique Objects. Annexed to the Regulations are the Categories and Value of Cultural Objects, which reflect those in Council Directive 93/7/EEC. The list of categories protects from unlawful movement property belonging to private or legal entities which does not qualify as a cultural monument or part of a public collection);

2) *Law on Museums (15.12.2005.)* (13.paragraph, 1st article);

3) *Law on Libraries (21.05.1998.)* (19.paragraph, 2nd article);

4) *Law on Archives (26.03.1991.)* (1.paragraph).

3. How are items of 'national treasures' registered?

In Latvia there are several national registers of cultural values:

1) List of state protected cultural heritage monuments;

2) Joint Catalogue of the National Holdings of Museums;

3) Unified National Library Information System;

4) Unified Latvian State Archives Information System.

The registers have been maintained and enlarged by different institutions. The description form of an object is elaborated in accordance with standards corresponding to the specificities and requirements concerning each object.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

Latvia has not faced the problem where a certain group of cultural objects is not covered by Article 1.1 of the Directive. They consider that the text which refers to the Annex with its list of categories also includes the groups of cultural objects which do not qualify for state protection and are not included in national collections. Nevertheless, taking into consideration the differences in material level of its cultural values compared to other European countries, Latvia proposes to decrease the financial level for the categories of cultural objects mentioned in the Annex to Directive 93/7.

Lithuania

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

Movable treasures

«Cultural object» shall mean an antique item, an item of movable cultural property or another movable item holding cultural value:

- 1) archaeological discoveries;
- 2) material examples of ethnic culture;
- 3) movable items related to most important historical events, history of society, culture, war, sports and religions and the lives of distinguished persons;
- 4) firearms and non-firing weapons;
- 5) fine and applied art works;
- 6) musical instruments;
- 7) manuscripts and incunabula, maps and scores, books and other publications;
- 8) movable items holding numismatic, sphragistic, heraldic or philatelic value, phaleristics, orders and medals;
- 9) movable items depicting the history of science, engineering and technology;
- 10) collections, selections, sets or other objects, as a whole, regardless of the value or types of individual parts; collections of palaeontological, ethnographic or numismatic interest;
- 11) parts of artistic, historical or religious objects;
- 12) photographs, films and negatives thereof;
- 13) documents created on any base;
- 14) antiques.

«Antiques» shall mean all movable material creations and other movable objects or parts thereof resulting from a person's activity and created 50 years ago and earlier, regardless of their cultural value.

«Movable cultural property» shall mean material creations and other objects which are movable based on their designation and nature, hold cultural value and are listed in the State inventories of movable cultural property.

Immovable treasures

«Immovable cultural property» means the whole of the valuable properties determining the significance of an object or site of cultural heritage and important for society as its cultural wealth, irrespective of the identity of the owner of the object or the site.

«Archaeological findings» means the items or remnants thereof which have been created by man or bear signs of human existence, which have been found during research or otherwise and which either on their own or in relation to other signs possess scientific value in terms of historical knowledge. The former owner of these items cannot be identified normally due to a considerable lapse of time since the burying or disposal of the said items. Bodies of the ancients or remnants thereof shall also be archaeological findings.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

It is defined by two laws: on movable and imovable heritage:

- *Act I-1179 of 1996 on Protection of Movable Cultural Property*

- *Act I-733 of 1994 on Protection of Immovable Cultural Heritage*

3. How are items of 'national treasures' registered?

The movable items are listed in the State inventories of movable cultural property, which consist of:

- 1) inventories of movable cultural property at museums and libraries;
- 2) inventories of the National Documentary Fund;
- 3) the Register of Cultural Property (Classified cultural objects outside museums, libraries and archives and immovable cultural property).

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

Yes. A lot of cultural objects hold cultural value and are defined by the Law of Movable Cultural Property, but they are owned by private owners or a religious community and cannot be inlisted in the Register of Cultural Property without the consent of the owner. They are not allowed to leave national territory.

Hungary

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

a) archeological heritage (sites and funds that can be found in the soil or under the water) - sites are registered by the National Office of Cultural Heritage,

b) listed monuments and their movable parts (churches, palaces, public buildings etc) - monuments are registered by the National Office of Cultural Heritage

c) publicly accessible collections: museums, libraries and archives (they can be owned either by public or by private parties but all of them must be registered by the Ministry of Culture),

d) classified cultural objects outside museums, libraries and archives (all of them were classified as a result of a normal public administration procedure, most of them are owned by private parties but all of them must be registered item by item by the National Office of Cultural Heritage)

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

It is only indirectly defined by three different laws: on archives, on the museums and libraries and on the cultural heritage (a modification of the concerned national legislation is needed to make it clear):

- *Act LXVI of 1995 on Public Documents, Public Archives and on the Protection of Private Archive Materials*

- *Act CXL of 1997 on the Museum Institutions, Public Library Services and Cultural Education*

- *Act LXIV of 2001 on the protection of cultural heritage* (46 § defines the collections of museums, archives and libraries as 'protected' and 47-49 § define the procedure and restrictions with 'classified cultural objects' outside public collections).

3. How are items of 'national treasures' registered?

There is no central register. Items in museums, libraries and archives are registered by them in accordance with professional standards. (These institutions are registered by the Ministry of Culture.) Classified cultural objects outside museums, libraries and archives are centrally registered item by item by the National Office of Cultural Heritage. Items of archeological sites (in the soil or under the water) cannot be registered before their excavation and movable items forming an integral part of monuments are not always registered with due attention. (e.g. Altarpieces of old churches are registered as a whole but statues forming an integral part thereof are not measured and described as autonomous works of art.)

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

Yes because 'classified cultural objects outside museums, libraries and archives' are mainly owned by private parties so they are neither 'public collections' nor an integral part of monuments (although they are classified on the basis of the same legislation as monuments) nor registered by any ecclesiastical institution. The financial value of several thousand of these items is under the thresholds in the Annex to the Directive. Although such paintings, sculptures etc. are 'national treasures' and are not allowed to leave national territory they regularly appear

in auctions in different European countries. (Thus they are excluded from the scope of the Directive).

The Netherlands

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

The Netherlands 1970 UNESCO Convention on the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property (Implementation) Act (2009)

Section 2

The following are designated as cultural property in the Netherlands:

- a) the protected property referred to in section 1 (a) of the Cultural Heritage Preservation Act;
- b) the movable property referred to in section 14a of the Cultural Heritage Preservation Act.

The Netherlands Cultural Heritage Preservation Act.

Chapter I General Provisions

Section 1

1. The following definitions shall apply for the purposes of this Act and the provisions pursuant thereto:
 - (a) 'protected object': moveable property that is designated as a protected object pursuant to section 2 or that is a protected object pursuant to section 3, subsection 3 or section 3b, subsection 3;
 - (b) 'collection': moveable property which, from a cultural-historical or scholarly viewpoint, belongs together;
 - (c) 'protected collection': a collection that is designated as a protected collection pursuant to section 3;

...

Chapter II The designation of protected objects

Section 2

1. Our Minister, having heard the Council, may designate as protected objects items of moveable property of special cultural-historical or scholarly significance that, being irreplaceable and indispensable, should be preserved as part of the Dutch cultural heritage.
2. An item of moveable property shall be deemed irreplaceable as referred to in subsection 1 if there are no other similar objects or objects of a similar type, or virtually no such objects, to be found in good condition in the Netherlands.

3. An item of moveable property shall be deemed indispensable as referred to in subsection 1 if it fulfils one or more of the following functions:
 - (a) a symbolic function, meaning that the item serves as a clear reminder of persons or events which are of evident importance to the history of the Netherlands;
 - (b) a link function, meaning that the item serves as an essential element in a development which is of evident importance to the practice of scholarship in the Netherlands, including the study of the history of culture;
 - (c) a benchmark function, meaning that the item makes an essential contribution to research into or knowledge of other objects of artistic or scholarly importance.

Section 3

1. Our Minister, having heard the owner and the Council, may designate as a protected collection a collection of special cultural-historical or scholarly significance that, being irreplaceable and indispensable, either as such or by virtue of one or more of the items of moveable property that form essential parts thereof, should be preserved as part of the Dutch cultural heritage. Designations shall be accompanied by a general description of the protected collection and a catalogue of the items of moveable property belonging thereto.
2. Section 2, subsections 2 and 3, shall apply mutatis mutandis.
3. Every item of moveable property that is included in a catalogue as referred to in subsection 1 shall be deemed to be a protected object.

...

Chapter IIIA Protection of public and church collections

Section 14a

1. No one may take out of the Netherlands, without the written permission of the owner, moveable property which forms an integral part of a public collection, as listed in the inventory of a museum, an archive or permanent collection of a library, and of which the State or other public body is owner. Should the owner fail to issue a statement on the matter, a licence issued by Our Minister may be substituted, at the request of the interested party, for this permission.
2. The prohibition referred to in subsection 1 shall also apply to moveable property that forms part of:
 - (a) the inventory of moveable property of cultural-historical or scholarly value of which a church association, an independent part thereof, or another religious association is owner;
 - (b) a public collection listed as part of the inventory of a museum, an archive or permanent collection of a library, whose owner is a legal person in private law, which is largely funded by grants awarded by the State or

another public body and which has been designated by Our Minister as falling within the scope of this prohibition;

- (c) the inventory of moveable property of cultural-historical or scholarly value which is kept by Our Minister;

3. The prohibition referred to subsection 1 also applies to:

- (a) protected monuments and historic buildings and parts thereof, within the meaning of section 1 (d) of the Monuments and Historic Buildings Act;
- (b) illicitly excavated objects;
- (c) archival materials and elements thereof within the meaning of section 1 (c) (1o), (2o) and

(3o) of the Public Records Act 1995, provided that they are more than fifty years old.

4. Section 9, subsection 2 shall apply mutatis mutandis.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

See above

3. How are items of 'national treasures' registered?

Moveable property which forms an integral part of a public collection of which the State or other public body is owner or which is financed by a public institution, or other collections as described in Section 14a of the Heritage Preservation Act, must be registered by keepers or holders of these collections.

The registration of items of 'National treasures' in private ownership is described in the Netherlands Cultural Heritage Preservation Act:

Section 3c

1. Our Minister shall keep a list of protected objects and protected collections.

2. The list shall at a minimum give:

a. with regard to protected objects: a description of the protected object and the reason for its designation as such;

b. with regard to protected collections: a general description of the protected collection, a catalogue of the protected objects belonging to the protected collection, and the reason for its designation as such.

3. Only with the owner's permission may the list include an indication of his name or the names of his relatives or the location of the protected object or the protected collection.

4. A copy of the list, from which the names of the owners and the locations of the protected objects and collections have been omitted, shall be available for public inspection free of charge at the Ministry of Education, Culture and Science. Copies thereof shall be obtainable on payment of the costs incurred.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

Yes, protected objects or protected collections under Dutch law, not forming part of a public collection as described in section 14a of the Cultural Heritage Preservation Act, are not subject to thresholds of financial value. Some protected objects in private ownership, having a financial value under the threshold for certain categories described in the Annex are thus protected under Dutch law, and designated as cultural property in relation to the UNESCO 1970 implementing measures in the Netherlands, but are not protected as cultural objects under the Directive.

Austria

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

According to *the Monument Protection Act*⁶³ (Art. 1) «monuments» are movable or immovable objects, created by man, of historic, artistic and/or cultural significance.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

See answer to question no.1.

3. How are items of 'national treasures' registered?

There is no general register in Austria which includes all movable monuments since there are two different ways of protecting an object as monument: 1) Most movable objects (those owned by public or ecclesiastical institutions) are protected by statutory presumption (Art. 2 leg.cit.); 2) Private objects are protected by a decision of the Federal Office for the Protection of Monuments (Art. 3 leg. cit.). Public and ecclesiastical collections generally have their own inventories or are currently developing them. The Federal Office for the Protection of Monuments has a database which includes all movable monuments that are protected by an official decision of the Office.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

⁶³ Monument Protection Act (Denkmalschutzgesetz - DMSG), Federal Law Gazette no. 533/1923, as amended by Federal Law Gazette no. 2/2008.

Private objects which are of lower value than the EC-thresholds. There are Austrian cultural objects especially paintings (category 3) and also objects of category 14 (antiquities) which are not covered by the Directive.

Poland

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

The Polish legal system lacks a single definition of 'national treasures' (the term was translated as 'narodowe dobra kultury' in official Polish versions of EU documents, for example in Article 36 of the Consolidated Version of The Treaty on European Union, C 83/59, of 30 March 2003). The Polish Act of 23 July 2003 on the protection of and care about historical artefacts, historical artefacts ('zabytki') are defined as 'immovable or movable objects or parts or groups thereof, made by man or connected with his activity and constituting a testimony to a past era or event, the preservation of which is in the interest of society due to their historical, artistic, scientific or academic value' (Article 3 of the Polish Act of 23 July 2003 on the protection of and care about artefacts). The categories of 'historical artefact' and 'national treasure' are not identical, even though they share common elements. Some works of art constituting a national treasure will not be historical artefacts (for example contemporary works of art) and not all historical artefacts will deserve to be classified as national treasures.

The Polish Act of 23 July 2003 on the protection of and care about historical artefacts contains provisions restricting the export of particular groups of historical artefacts. Historical artefacts entered into the register, constituting elements of public collections owned by the State Treasury, units of local self-governments and other administrative units belonging to the public finance sector or constituting elements of museum inventories or elements of the national library inventory may not be permanently exported (Article 51.4 of the Act of 23 July 2003 on the protection of and care about historical artefacts). Other historical artefacts, belonging to precisely defined (with quota and age thresholds) categories may be permanently exported exclusively upon prior issuance of a permit by a competent authority (Article 51.1 of the Act of 23 July 2003 on the protection of and care about historical artefacts).

Therefore it should be understood that national treasures within the meaning of Article 36 of the Treaty comprise:

- Historical artefacts covered with the statutory prohibition of permanent export;
- Historical artefacts belonging to categories that require a permit for permanent export, but for which such a permit has not been issued.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

Polish law lacks a definition of national treasures. However, national treasures may include historical artefacts that may not be permanently exported from the territory of Poland under Article 51.4 and historical artefacts specified in Article 51.1 for which a permit for permanent export has not been issued.

Article 51.4

Historical artefacts:

1. Entered into the register,
2. Constituting elements of public collections owned by the State Treasury, units of local self-governments and other administrative units belonging to the public finance sector,
3. Constituting elements of museum inventories or elements of the national library inventory may not be permanently exported abroad.

Article 51.1

Historical artefacts belonging to one of the following categories require a one-time permit for permanent export abroad:

1. Archaeological artefacts older than 100 years that constitute elements of archaeological collections or that have been obtained as a result of archaeological works or accidental discoveries,
2. Elements constituting integral parts of architectural artefacts, interior design, monuments, statues or handicraft and older than 100 years,
3. Paintings, made in any technique and on any material,
4. Watercolours, gouaches and pastels made on any material,
5. Mosaics not falling under categories specified in items 1 and 2 and drawings made in any technique and on any material,
6. Original engravings and their matrixes, as well as original posters,
7. Original sculptures, statues or copies thereof made in the same technique as the originals not falling under the category specified in item 1,
8. Single photographs, films and their negatives,
9. Manuscripts, either individual or in collections,
10. Books, either individual or in collections,
11. Single printed maps and scores,
12. Collections and objects from zoological, botanical, mineral or anatomical collections,
13. Collections of historical, paleontological, ethnographical or numismatic interest
14. Means of transport,
15. Other categories, not listed in items 1–14.

3. How are items of 'national treasures' registered?

Due to the lack of a single legal definition of national treasures, there is no one official list of such objects. One of the groups of historical artefacts belonging to national treasures are objects entered into the register of historical artefacts. The register of historical artefacts (hereinafter referred to as the register) is kept for each voivodeship by the voivodeship historical artefacts conservator. Following an administrative decision, immovable, movable and archaeological artefacts may be entered into the register. The decision on entering an artefact to the register may be issued by a voivodeship historical artefacts conservator or upon request from the owner or perpetual lessee of a historical artefact. A separate group of objects classified as national treasures are objects constituting elements of museum inventories and elements of the national library inventory. Other objects falling under the national treasures category may be inventoried in various manners by their owners or administrators (for example historical artefacts constituting elements of public collections owned by the State Treasury, units of local self-governments and other organisational units belonging to the public finance sector).

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

The definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive does not cover two important groups of cultural objects:

- Objects entered into the register of historical artefacts;
- Historical artefacts constituting elements of public collections owned by the State Treasury, units of local self-governments and other administrative units belonging to the public finance sector, not listed in the inventories of museums, archives or libraries' conservation collections.

Portugal

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

This answer is based on the Law No 107/2001 of 8 September 2001 (Cultural Heritage Law) defining down the basis for policy and rules governing the protection and enhancement of the national heritage.

The generic definition of cultural heritage is laid down in Article 2(1) and (2) of the Heritage Law:

- All goods which reflect a civilisation or culture and of relevant cultural interest must be afforded special protection and enhancement;
- The relevant cultural interest, whether it be historical, paleontological, archaeological, architectonic, linguistic, documentary, artistic, ethnographical, scientific, social, industrial or technical, of goods forming part of the cultural heritage shall reflect values of history, antiquity, authenticity, originality, rarity, individuality or exemplariness.

Article 17 of the Law also defines the criteria which should be used to determine, in practice, the level of protection or to classify or list goods according to:

- the genius of their creator
- the symbolic or religious value of the goods
- the value of the goods in terms of customs or historical facts
- the aesthetic, technical or intrinsic value of the goods
- the value of the goods in terms of historical or scientific research.

Article 55 defines movable goods forming part of the Portuguese cultural heritage as works of art or works attributable to a Portuguese author, created or produced on Portuguese territory, resulting from the dismemberment of immovable goods situated on Portuguese territory, commissioned or distributed by national bodies or in their possession, representing or reflecting Portuguese customs or history and forming part of the natural constituents of Portuguese culture, which have been on Portuguese territory for 50 years and which, for any reason other than those referred to above, are of special interest for the study and understanding of Portuguese civilisation and culture.

Under Article 64 movable cultural goods which are a practical reflection of a civilisation and culture and which satisfy the description in Article 55 may not leave Portuguese territory without a prior dispatch or export licence.

In the future, the Law will be amended to ensure all goods of cultural, historic and other value may be accompanied by an identification document if requested by the relevant possessors.

Legal protection is afforded to cultural goods within the terms of Article 16 of the Cultural Heritage Law, by means of classification and listing. Each form of protection gives rise to the relevant level of registration: classification or listing.

Article 18 states that classification means the conclusion of the administrative procedure whereby a particular good is deemed to be of inestimable cultural value.

Article 19 defines listing as the systematic listing, updating and exhaustive categorisation of existing cultural goods at national level with a view to their identification.

The listing of goods does not place special restrictions on the rights of private possessors.

Article 15(2) states that movable goods may be classified as being of national, public or municipal interest.

Article 15(3) of the Heritage Law has created the definition of «national treasure» to identify movable goods classified as being of national interest.

Articles 15(4) and Article 18(1) of the Heritage Law define such goods as those which have an inestimable cultural value and are, consequently, of national importance.

National treasures are defined in the light of the criteria laid down in Article 17 and Article 55(1).

Article 18(2) lays down that movable goods belonging to individuals can be classified as being of national interest only if their degradation or removal would cause irreparable loss to the cultural heritage.

Article 65 of the Heritage Law prohibits the permanent removal from Portuguese territory of goods classified or being classified as being of national interest except in the situations referred to in paragraphs 2 and 3 of this Article.

Article 65(2) states that the temporary export or dispatch of goods classified or being classified as being of national interest can be authorised solely by order of the member of the government responsible for culture or for cultural or scientific purposes or the temporary exchange for other goods of similar interest for the cultural heritage.

Article 65(3) stipulates that the permanent export and dispatch of goods classified or being classified as being of national interest which belong to the State may be authorised, on an exceptional basis, solely by the Council of Ministers for exchange for other goods abroad which are of exceptional interest for the cultural heritage.

[Decree-Law No 19/2006](#), of 18 July (and its rectification No 62/ 2006, of 15 September) as well as [Decree-Law No 2/2008](#), of 24 January define down the list of cultural goods classified as «national treasures». All of them belong to national museums under the tutelage of Institute of Museums and Conservation.

There are other laws which define down archival, photographic and bibliographical heritage classified as national treasures.

Irrespective of whether cultural goods are regulated by any institute, their dispatch or export, whether on a temporary or permanent basis, requires the prior authorisation of the Ministry of Culture.

Protection is afforded to goods irrespective of their financial value.

The Heritage Law lays down special rules governing the archaeological, archival, audio-visual, bibliographical, phonographic and photographic heritage.

As each of these types of heritage is regulated by different entities of the Ministry of Culture, applications for the removal of cultural goods from the Portuguese territory must be made to the following institutions according to the nature of the cultural goods involved:

- Biblioteca Nacional de Portugal (National Library of Portugal) for bibliographical heritage;
- Direcção-Geral de Arquivos (Directorate General of Archives) for archival and photographic heritage;
- Cinemateca Portuguesa – Museu do Cinema (Portuguese Cinémathèque – Cinema Museum) for audiovisual heritage;
- Instituto dos Museus e da Conservação (Institute of Museums and Conservation) for all other types of cultural goods.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.

Please, see above.

3. How items of 'national treasures' are registered?

Items of museums, libraries and archives are registered by themselves according to the professional standards. There is no central register.

Privately owned cultural goods are not registered in a central register unless they are classified or listed.

Classified or listed cultural objects outside museums, libraries and archives are centrally registered item by item by: Institute of Museums and Conservation (IMC), National Library of Portugal (BNP) and Directorate General for Archives. The data bases of classified or listed cultural goods private owned are not opened to public consultation due to the protection of personal data.

Classified goods belonging to museums are also considered in the national and central register of protected cultural objects.

Classified or listed monuments and sites are centrally registered by IGESPAR (Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico - Institute for Management of Architectonic and Archaeological Heritage).

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' as defined by Article 1.1 of the Directive?

Yes. Mainly cultural goods owned by private parties having a financial value under the threshold for certain categories described in the Annex. Under Portuguese legislation protection is afforded to goods irrespective of their financial value. So Portuguese legislation does not recognise the minimum value thresholds for cultural objects set out in the Directive.

Romania

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

The phrase 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value' covers what Romanian law defines as the national movable cultural heritage. Goods belonging to the movable national heritage are included, according to their historical, archaeological, documentary, ethnological, artistic, scientific and technical, literary, cinematographic, numismatic, philatelic, heraldic, bibliographic, cartographic and epigraphic importance and meaning, antiquity, uniqueness or rarity, in:

- the thesaurus of national cultural heritage, consisting in cultural items of *exceptional value for humanity*;

b) the fund of national cultural heritage, consisting in cultural items of *special value for Romania*;

Therefore, the national cultural heritage consists of goods of historical, archaeological, documentary, ethnological, artistic, scientific and technical, literary, cinematographic, numismatic, philatelic, heraldic, bibliographic, cartographic and epigraphic value, representing material evidence of the evolution of the natural environment and of the relationship of humans with it, the creative potential of mankind and the Romanian contribution, as well as that of national minorities, to universal civilization;

The cultural goods within the national cultural movable heritage are:

1. Archaeological and historical-documentary goods, such as:

- a) finds from archaeological exploration and excavations conducted on land and under water, tools, pottery, inscriptions, coins, seals, jewellery, items of cloths or harness, weapons, funerary remains, with the exception of the samples of building materials, materials from the sites, that are archaeological probes for specific analysis;
- b) items resulting from the dismemberment of historical monuments;
- c) material and documentary items related to the political, economic, social, military, religious, scientific, artistic, sportive history and to other fields;
- d) manuscripts, incunabula, rare books and old books, books of bibliographic value;
- e) documents and printed works of social significance: archives documents, maps and other cartographic materials;
- f) objects of memorial value;
- g) items and documents of numismatic, philatelic, heraldic value: coins, medals, decorations, badges, registered designs, stamps, flags and banners;
- h) epigraphic items;
- i) photographs, photographic negatives, cinematographic films, sound and video recordings;
- j) musical instruments;
- k) military uniforms and accessories;
- l) items of technical value;

2. Items of artistic significance, such as:

- a) works of plastic arts: paintings, sculptures, engravings, drawings photographs and other similar items;
- b) works of decorative and applied art of glass, ceramics, metal, wood, textile and other materials, adornments;
- c) cult objects: icons, embroideries, gold jewellery, pieces of furniture and other similar items;
- d) projects/plans and prototypes of design;

- e) original materials of artistic movies, documentaries;
- f) monumental art items, outdoor exposed artistic items;

3. Items of ethnographic significance, such as:

- a) household and domestic appliances and tools;
- b) pieces of furniture;
- c) ceramics;
- d) textile, clothing items, leather items;
- e) other items of metal, wood, bone, rock, glass;
- f) cult objects;
- g) adornments;
- h) ensembles of ethnographic items;
- i) monuments from the ethnographic open air museums.

4. Goods of scientific significance, such as:

- a) rare zoological, botanical, mineralogy and anatomy specimens and collections;
- b) cynegetic trophies;

5. Goods of technical significance, such as:

- a) unique technical creations;
- b) rarities, irrespective of mark;
- c) prototypes of current machines, appliances and devices of current creation;
- d) technical creations of memorial value;
- e) realisations of popular art;
- f) stencils of compact-disk, of CD-ROM, of DVD and other similar items;

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

The definition of national movable cultural heritage is given by *Law no. 182 of 25th of October 2000 regarding the protection of the movable national heritage*, republished with amendments. The definitions are contained in articles 3 and 4.

For the content of the definitions see the answer to question no.1

3. How are items of 'national treasures' registered?

National cultural heritage goods are classified in one of the two categories of the national movable cultural heritage, by Ministerial order. For each classified cultural object, the Ministry issues a classification certificate, containing the main descriptive elements of the respective object. Classification triggers the registration of movable cultural goods in the Inventory of the National Cultural Heritage. The Inventory is available online at www.cimec.ro.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

Yes. Since the Romanian classification procedure is based solely on cultural/scientific values, with financial value having no bearing on the process of selection, the Annex to the Directive does not cover most of the relevant cultural goods that are covered by national legislation, especially given that prices/financial values on the Romanian art market are not very high. In other words, the thresholds associated with the cultural goods listed in the Annex to the Directive are too high to cover most of the goods comprised in the legal definition of national cultural goods (classifiable under one of the two categories, treasure or fund). In addition, the definition of 'contemporary cultural goods' is different in national legislation - we consider contemporary goods to be only those created by living authors and these are the only cultural goods that are exempted, under national law, from special export authorisation. The Directive on the other hand uses another criterion (50 years of age - Directive, Annex A.14).

Moreover, the Directive does not cover certain categories of cultural goods, such as: cultural goods with relevant ethnographic or technical value, which are protected under national legislation.

Apart from that, from the point of view of property status, the Directive does not cover relevant cultural goods belonging to other types of public institution such as collections of the Academy, institutes of the Academy, universities or private collections.

Slovenia

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

- it has the status of a «monument»
- it is a more than 100 year old archaeological find which originates from excavations and sites on land or under water,
- it is a more than 100 year old integral part of an immovable monument which has been dismembered,
- it is inventoried as a part of a collection of a museum which has been registered in the register of museums, or it is inventoried as a part of a collection of a public archive or public library, or as a fixture or a part of a collection of a church or other religious community, or
- it has cultural value for the Republic of Slovenia due to its importance.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

National treasure is directly defined in the:

- *Cultural heritage protection act* Official Gazette of the Republic of Slovenia 16/2008 of 15 February 2008, 123/08), article 3, paragraph 1, point 18 and article 10

- The law on the return of unlawfully removed objects of cultural heritage Official Gazette of the Republic of Slovenia 126/03), article 4.

3. How are items of 'national treasures' registered?

There is no central register. Items of museums, libraries and archives are registered by them, in accordance with professional standards. (These institutions are registered by the Ministry of Culture.) Classified cultural objects outside museums, libraries and archives are registered at the competent museum, library or archive database. Some items are listed as monuments or national treasure. Formal acts of listing are issued and archived at the Ministry of Culture.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

No.

Slovak Republic

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 206/2009 of 28 April 2009 on museums and galleries and the protection of objects of cultural significance and the amendment of Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll. on misdemeanours, as amended defines national treasures possessing artistic, historic or archaeological value as:

(1) **An object of cultural significance** is an original item of material or intellectual evidence, which is able directly or through interpretation to bear witness to the development of society and which has permanent scientific, historical, cultural or artistic significance. For the purposes of this act, a natural object shall also be considered an object of cultural significance if it is able to bear witness to the development of the natural environment and has scientific and historical significance.

(2) **A collection item is an object of cultural significance** that receives professional care in the form of the basic professional activities. The collection item and the information acquired through its professional handling and scholarly study are a part of the knowledge base of the museum or gallery. A structure in an outdoor museum that was transported to the museum or is a reconstruction of an original structure shall be considered a collection item.

<http://www.culture.gov.sk/uploads/b8/fe/b8fef3af4245fcc015baeed7a6d0b2ec/act-206-2009.pdf>

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 49/2002 Coll. of 19 December 2001 on the protection of monuments and historic sites, as amended by Act No. 479/2005 Coll. and Act No. 208/2009 Coll.

(3) For the purposes of this act, the term «**national cultural heritage monument**» shall mean a movable object or immovable property possessing cultural heritage value, which has been declared a cultural heritage monument in order to ensure its protection. In the case of an archaeological find, a nonuncovered movable object or non-uncovered immovable property discovered using the methods and technology of archaeological research may also be considered a cultural heritage monument.

(4) The term «**historic site**» shall mean an urban territorial unit or rural territorial unit possessing concentrated cultural heritage value, archaeological finds and archaeological sites meriting protection under this act, declared a historic reserve or historic zone for its protection under this act.

(5) The term «**archaeological find**» shall mean any movable object or immovable property that provides evidence of the life of human beings and their activities from the earliest times and is usually found or located in the earth, on its surface or under water.

(6) The term «**archaeological site**» shall mean a topographically definable unit with uncovered or non-uncovered archaeological finds in their original archaeological settings.

http://www.culture.gov.sk/uploads/85/nX/85nXpVJCfFQooErtIdIZ2vw/en_eurovkm_zakon_opf.pdf

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 206/2009 of 28 April 2009 on museums and galleries and the protection of objects of cultural significance and the amendment of Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll. on misdemeanours, as amended

Article 1

§ 1 Scope of act

This act regulates:

- (a) the status and functions of museums and galleries, their establishment and closure, conditions relating to the performance of the basic specialist activities of museums and galleries for the acquisition, protection and exhibition of objects of cultural significance as an element of cultural heritage,
- (b) the protection of objects of cultural significance registered under this act, which are not protected and registered under other regulations for the protection of cultural heritage).

§ 2 Basic concepts

(1) **An object of cultural significance** is an original item of material or intellectual evidence, which is able directly or through interpretation to bear witness to the development of society and which has permanent scientific, historical, cultural or artistic significance. For the purposes of this act, a natural object shall also be considered an object of cultural significance if it is able to bear witness to the development of the natural environment and has scientific and historical significance.

(2) **A collection item is an object of cultural significance** that receives professional care in the form of the basic professional activities. The collection item and the information acquired through its professional handling and scholarly study are a part of the knowledge base of the museum or gallery. A structure in an outdoor museum that was transported to the museum or is a reconstruction of an original structure shall be considered a collection item.

<http://www.culture.gov.sk/uploads/b8/fe/b8fef3af4245fcc015baeed7a6d0b2ec/act-206-2009.pdf>

Act of the National Council of the Slovak Republic No. 49/2002 Coll. of 19 December 2001 on the protection of monuments and historic sites, as amended by Act No. 479/2005 Coll. and Act No. 208/2009 Coll.

Part one Fundamental provisions

§ 1 Scope of the act

(1) This act governs conditions for the protection of cultural heritage monuments and historic sites, archaeological finds and archaeological sites in accordance with scientific knowledge and in accordance with international conventions concerning European and world cultural heritage to which the Slovak Republic has acceded.

(2) This act further regulates the organisation and competence of state administration authorities and territorial self-government authorities and the rights and duties of owners and other legal entities and natural persons, and the imposition of fines for unlawful conduct relating to the protection of monuments which form an important part of cultural heritage and whose conservation is in the public interest.

§ 2 Basic terms

(1) The term «monuments and historic sites» shall mean the set of movable objects or immovable property declared as national cultural heritage monuments (cultural heritage monuments), historic reserves and historic zones. Property or objects in relation to which proceedings have been initiated for their declaration as cultural heritage monuments, historic reserves and historic zones shall also be considered as monuments and historic sites.

(2) The term «cultural heritage value» shall mean the aggregate of historic and social value, value in relation to landscapes and townscapes, architectural, scientific and technical value and value for the visual and applied arts meriting individual or territorial protection.

(3) For the purposes of this act, the term «cultural heritage monument» shall mean a movable object or immovable property possessing cultural heritage value, which has been declared a cultural heritage monument in order to ensure its protection. In the case of an archaeological

find, a nonuncovered movable object or non-uncovered immovable property discovered using the methods and technology of archaeological research may also be considered a cultural

(4) The term «historic site» shall mean an urban territorial unit or rural territorial unit possessing concentrated cultural heritage value, archaeological finds and archaeological sites meriting protection under this act, declared a historic reserve or historic zone for its protection under this act.

(5) The term «archaeological find» shall mean any movable object or immovable property that provides evidence of the life of human beings and their activities from the earliest times and is usually found or located in the earth, on its surface or under water.

(6) The term «archaeological site» shall mean a topographically definable unit with uncovered or non-uncovered archaeological finds in their original archaeological settings.

(7) The term «protection of monuments and historic sites» shall mean any and all activities and measures for the identification, research, documentation, conservation, renovation, restoration, regeneration, use and exhibition of cultural heritage monuments and historic sites.

http://www.culture.gov.sk/uploads/85/nX/85nXpVJCfFQooErtdIZ2vw/en_eurovkm_zakon_op_f.pdf

3. How are items of 'national treasures' registered?

- Act of the National Council of the Slovak Republic No. 206/2009 of 28 April 2009 on museums and galleries and the protection of objects of cultural significance and the amendment of Act of the Slovak National Council No. 372/1990 Coll. on misdemeanours, as amended

§ 10 Professional recording of information on collection items and the deaccessioning of collection items

<http://www.culture.gov.sk/uploads/b8/fe/b8fef3af4245fcc015baeed7a6d0b2ec/act-206-2009.pdf>

- Decree of the Ministry of Culture No. 523 of 9 November 2009 setting out details of the professional activities in a museum or gallery, and registration of cultural objects
- Act of the National Council of the Slovak Republic No. 49/2002 Coll. of 19 December 2001 on the protection of monuments and historic sites, as amended by Act No. 479/2005 Coll. and Act No. 208/2009 Coll.

§ 22 Central Register

http://www.culture.gov.sk/uploads/85/nX/85nXpVJCfFQooErtdIZ2vw/en_eurovkm_zakon_op_f.pdf

- Act of the National Council of the Slovak Republic No. 207/2009 on conditions for the export and importation of objects of cultural significance and the amendment of Act No. 652/2004 Coll. on state customs authorities and the amendment of certain acts, as amended

§ 1 Purpose of the act

(1) This act regulates

- e) the recording of objects of cultural significance in the ownership or possession of a vendor of an object of cultural significance (a vendor).

§ 7 Registration of objects of cultural significance in the ownership or possession of a vendor

<http://www.culture.gov.sk/uploads/22/72/22729eb907a9694a42e9700fe7d3cf76/act-207-2009.pdf>

- Individual owners of cultural objects are not registered.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' as defined by Article 1.1 of the Directive?

No.

Sweden

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

Heritage Conservation Ordinance (1988:1188), including amendments up to and including SFS 2002:970)

Chapter 5. Safeguards against the export of certain cultural goods from Sweden

Section 24

Swedish and foreign cultural goods within the categories referred to in the Annex to the Council Regulation (EEC) no. 3911/92 on the export of cultural goods, with the following age and value thresholds and other determinants.

1. Archaeological objects within category A1:

- Swedish archaeological objects, whatever the material and value, that date from before 1650 and that are not owned by the State.

2. Paintings within category A3:

a) Swedish paintings that are more than 100 years old and worth more than SEK 50,000,

b) portraits that depict Swedes and other persons active in Sweden and that are more than 100 years old and worth more than SEK 20,000,

c) foreign paintings that are worth more than SEK 50,000.

3. Drawings within category A4:

a) Swedish drawings, watercolours, gouache and pastels that are more than 100 years old and worth more than SEK 50,000,

b) portraits that depict Swedes and other persons active in Sweden in the form of drawings, watercolours, gouache and pastels that are more than 100 years old and worth more than SEK 20,000,

c) foreign drawings, watercolours, gouache and pastels that are worth more than SEK 50,000.

4. Original graphics, etc. within category A5:

- Swedish wood engravings and copper items that were produced before 1650, whatever the value.

5. Original sculptures, etc. within category A6:

a) Swedish original sculptures and copies that were produced according to the same process as the original, whatever the material, that are more than 100 years old and worth more than SEK 50,000,

b) foreign original sculptures and copies that were produced according to the same process as the original, whatever the material, that are worth more than SEK 50,000,

6. Incunabula or manuscripts, etc. within category A8:

a) Swedish incunabula, whatever the value,

b) Swedish handwritten documents on parchment or paper produced before 1650, whatever the value,

c) Swedish non-printed records, letters, diaries, manuscripts, notes, accounts and hand-drawn maps and drawings, that are more than 50 years old and worth more than SEK 2,000.

d) Collections of foreign incunabula and Swedish non-printed material in accordance with b) and c) that are more than 50 years old and worth more than SEK 50,000.

7. Books within category A9:

a) Swedish books printed before 1600, whatever the value,

b) Other Swedish books that are more than 100 years old and worth more than SEK 10,000,

c) Foreign books worth more than SEK 10,000.

8. Printed maps within category A10:

a) Swedish printed maps, which are more than 100 years old and worth more than SEK 10,000,

b) Foreign printed maps, that are worth more than SEK 10,000.

9. Archives, etc. within category A11:

- Swedish non-printed records, letters, diaries, manuscripts, notes, accounts, hand-drawn maps and drawings, that are more than 50 years old and worth more than SEK 2,000.

10. Means of transport within category A13:

a) Swedish means of transport that are more than 100 years old and worth more than SEK 50,000,

b) Foreign means of transport that are worth more than SEK 50,000.

11. Other antiquities within category A14, to the extent that they are not included in the categories A1 to13:

a) Swedish articles of wood, bone, ceramics, metal or textiles that were produced before 1650, whatever the value,

b) Swedish furniture, mirrors and boxes that were produced before 1860, whatever the value,

c) Swedish drinking vessels, harnesses and textile-working implements, that are of wood and have painted or carved decoration, folk costumes and embroidered or pattern-woven traditional textiles, interior domestic painting, long-case clocks, wall clocks and table clocks, signed faience, firearms, edged weapons and defensive weapons and also musical instruments, that are more than 100 years, whatever the value.

d) Swedish ceramics, glass, porphyry, gold, silver or bronze articles, except for coins and medals, chandeliers, tapestries and tiled stoves, that are more than 100 years old and worth more than SEK 50,000.

e) Swedish technical models and prototypes and also scientific instruments, which are more than 50 years old and worth more than SEK 2,000,

f) foreign furniture, mirrors, boxes, long-case clocks, wall clocks, table clocks, musical instruments, firearms, edged weapons and defensive weapons, articles of ceramics, glass, ivory, gold, silver or bronze, except for coins and medals, chandeliers and tapestries that are worth more than SEK 50,000.

Section 25

12. Swedish Sami (Lapp) cultural articles that are more than 50 years old and have a value exceeding SEK 2,000.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

Heritage Conservation Act (1988:950)

Chapter 5. Safeguards against the export from Sweden of certain older cultural goods;

Section 1

Older Swedish and foreign cultural goods that may be of major importance to the national cultural heritage may not be taken out of Sweden without special permission.

Section 2

The term Swedish cultural goods refers to objects that were actually or presumably made in Sweden or in some other country by a Swede.

The term foreign cultural goods refers to objects made in another country by someone other than a Swede.

For the purposes of determination under this Act, the boundaries of Sweden on

1 July 1986 shall decide whether an object shall be deemed to be Swedish cultural goods.

Chapter 6. Return of cultural objects unlawfully removed

Definitions

Section 2

For the purposes of this chapter, a cultural object is an object that

1. in the State from which it has been removed is regarded as a national treasure possessing artistic, historic or archaeological value under legislation or administrative procedures within the meaning of Article 36 of the Treaty of Rome, and
2. belongs to one of the categories specified in the Annex to this Act or is an integral part of the inventories of an ecclesiastical institution or an integral part of a public collection and included in the inventory of a museum, an archive or a library collection.

A public collection is a collection owned by

- a State as referred to in Section 1,
- a local or regional authority in such a State, or
- a public institution in such a State that is owned or to a large extent financed by the State or by a local or regional authority.

3. How are items of 'national treasures' registered?

Ecclesiastical furnishings

Section 6

Furnishings of cultural historic value belonging to a church building or to another ecclesiastical building, church site or cemetery shall be properly kept and cared for.

Section 7

Every parish is to keep a list of furnishings as referred to in Section 6. The list shall state whether an object is owned or managed by somebody other than the parish and whether it is kept in any other place than in the church.

Two persons shall be appointed in every parish to be responsible for keeping the list. These persons shall also ensure that the objects concerned are properly kept and cared for. The parish shall give notice to the County Administrative Board of the persons appointed.

Section 8

The diocese is to verify at least every six years that all listed objects still remain. Similar verification shall also be made in connection with substitution of any of the persons appointed in accordance with Section 7(2). After each verification, a copy of the list shall be sent to the County Administrative Board.

Section 9

In the case of a listed object not belonging to any individual or family, permission is required from the County Administrative Board in order

1. to dispose of it,
2. to delete it from the list,
3. to repair or alter it, or
4. to move it from the place where it has long since belonged.

The County Administrative Board may, as regards subsection one, items 3 and 4, impose the conditions for the permission as are reasonable, taking into consideration the circumstances that prompted the measure. The conditions may refer to the manner in which the measure shall be carried out and also the documentation needed.

Permission is not required for minor repairs. Such repairs may not be carried out in such a way as to reduce the cultural historic value of the object concerned.

Section 19

Ecclesiastical furnishings according to Chapter 4, Section 6 of the Heritage Conservation Act (1988:950) include, for example, older vestments, censers, vessels, books, altarpieces, crosses and crucifixes, baptismal fonts, other paintings and works of art, ciboria, storage chests, poor-boxes, chandeliers and candlesticks, epitaphs, catchments, banners, achievements, coats of arms, armours, votive ships, church bells, musical instruments and certain earlier funeral monuments.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' as defined by Article 1.1 of the Directive?

Swedish Sami (Lapp) cultural articles.

Finland

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

Objects that are valuable scientifically, artistically and historically

- in public collections
- in historical monuments and churches
- the export of which is restricted (they have special value from the standpoint of Finland's national history) .

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

Sections 1, 2 and 4 of the *Act on restrictions to the export of cultural objects 115/1999*.

3. How are items of 'national treasures' registered?

All objects in the collections of professionally managed museums, libraries and archives in Finland have been appropriately inventoried and catalogued, and the registers are kept up-to-date.

Other public collections (owned e.g. by the church, towns etc.) are also kept up-to-date by the owners.

As regards archaeological heritage, the protected sites have been listed and the list of underwater heritage has been further elaborated. The National Board has also catalogued buildings of cultural heritage.

There are no registers covering cultural objects owned by private persons.

However, being registered is not a prerequisite for the return of unlawfully exported cultural objects.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive?

We have not discovered any need to add new categories of cultural objects in the Directive. But as indicated before we find that there is a major problem when cultural objects have been unlawfully exported according to national export legislation but their financial value does not equal or exceed the financial thresholds mentioned in the Annex to the Directive. The fact that the Directive does not enable the recovery of such cultural objects is a clear disadvantage in that the Directive fails to support national legislation on the export of cultural goods as effectively as we would like. It is our opinion that the Directive should cover (and therefore enable the return of) all cultural objects that have been exported in contravention of national legislation in the Member States.

United Kingdom

1. Definition of 'national treasures possessing artistic, historic or archaeological value'. (Please either quote the legal definition from the proper legal text or name the groups of cultural objects.)

The *Return of Cultural Objects Regulations 1994* implements Council Directive 93/7/EEC. The Regulations apply to certain cultural objects unlawfully removed from the territory of a Member State on or after 1st January 1993. To be covered by the Regulations cultural objects

must be national treasures of artistic, historic or archaeological value and also either belong to one of the categories listed in the Directive (with in some categories a monetary value above certain financial thresholds) or be on the inventory of a public collection or ecclesiastical institution. The financial thresholds applicable to the various categories of cultural objects are set out in sterling in the Schedule to the Regulations.

The UK provides for export controls in relation to objects of cultural interest and arrangements for the deferral of decisions on export licences where objects meet certain criteria and are deemed to be of national importance:

Export Control Act 2002

Export controls may be imposed in relation to objects of cultural interest (paragraph 4 of the Schedule to the Act) and for these purposes 'objects of cultural interest' includes objects of historical or scientific interests (see section 11 of the Act).

The Export of Objects of Cultural Interest (Control) Order 2003

In respect of UK licences, objects are defined as cultural objects if they have been manufactured or produced more than 50 years before the date of export, with the exception of those items listed in the Schedule, stamps etc (See the Schedule to the Order). In respect of EU licences, cultural goods have the same meaning as in Regulation 116/2009.

Waverley Criteria

Normally objects which have been in the UK for more than 50 years will be referred to an expert adviser to consider whether the object should be referred to the Reviewing Committee on the Export of Works of Art and Objects of Cultural Interest (RCEWA). If an object is referred to the RCEWA, then it will be assessed against the Waverley Criteria: (i) History, (ii) Aesthetics, or (iii) Scholarship.

If the RCEWA consider that the object meets the Waverley criteria they recommend to the Secretary of State that the decision on the export licence be deferred to allow an offer to be made to purchase the object so that it can remain in the UK.

2. How is it defined? (Please give the exact points / paragraphs of your national legislation.)

It is not defined in UK legislation. Expressions used in the Return of Cultural Objects Regulations 1994 and in Directive 93/7/EEC have the same meaning as in the Directive and accordingly expressions to which a meaning is assigned by Article 1 of the Directive have that meaning in the Return of Cultural Objects Regulations 1994.

3. How are items of 'national treasures' registered?

There is no central register.

Museums, libraries and archives manage their own collections, including inventories of collections in accordance with best practice guidance. The Museum, Libraries and Archives Council (MLA)'s Accreditation Scheme sets nationally agreed standards for museums in the UK. The MLA's Designation Scheme identifies the pre-eminent collections of national and international importance held in the England's non-national museums, libraries and archives,

based on their quality and significance. The Scheme (launched in 1997) now recognises 131 collections held in museums, libraries and archives.

4. Are there any important groups of cultural objects not covered by the definition of 'cultural goods' as defined by Article 1.1 of the Directive?

Items in private collections and items owned by charitable bodies, such as the National Trust are not covered by the definition of 'cultural goods' in Article 1.1 of the Directive.

xxx

8.3. Annexe 3: Contexte juridique et politique

8.3.1. Contexte juridique

Chaque État membre a sa propre législation pour la protection des biens culturels, notamment des biens classés trésors nationaux. La restitution d'un bien sorti illicitement est examinée à la lumière de la législation de l'État membre où le bien est localisé. Ce principe de territorialité peut entraîner des situations où le pays où le bien est localisé ne reconnaît pas l'importance de ce bien pour le pays de provenance du bien culturel. Le droit de l'Union et le droit international proposent des solutions à ce problème.

8.3.1.1. Dimension internationale

Au niveau international, la protection des biens culturels est aussi garantie par des Conventions multilatérales, notamment la Convention de l'UNESCO de 1970, relative aux mesures à adopter pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert des biens culturels, la Convention du Conseil de l'Europe de 1985 sur les infractions visant les biens culturels et la Convention UNIDROIT de 1995, sur les objets culturels volés ou illicitement exportés⁶⁴.

Les situations de crise, comme la guerre en Irak, ont contribué à développer la sensibilité des États à l'égard du problème du trafic illicite des biens culturels.

Certains États, par exemple l'Italie et la Suisse, ont signé des accords bilatéraux pour contrôler les importations de biens culturels, notamment d'antiquités.

8.3.1.2. Le droit de l'Union

L'action de l'Union en matière de biens culturels est basée sur des différentes dispositions du Traité de fonctionnement de l'Union européenne (ci-après, le Traité)⁶⁵.

a) Tout d'abord, le Traité prévoit que l'Union adopte les mesures visant l'établissement du marché intérieur (article 114 TFEU).

Le droit de l'Union considère les biens culturels comme des marchandises⁶⁶. En tant que tels, les biens culturels sont soumis aux dispositions du Traité, et en particulier aux articles 34 et 35 relatifs à la libre circulation des marchandises. Toutefois, l'article 36 du Traité permet aux

⁶⁴ Cette convention, dont le champ d'application coïncide en partie avec celui de la directive, prévoit une clause de déconnexion, qui permet aux États membres l'ayant ratifiée de faire valoir la primauté de la directive dans les rapports intra-communautaires.

⁶⁵ Outre la compétence dans le domaine du marché intérieur (Titre I, articles 34 à 36), le TFUE établit aussi une compétence de l'Union en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée (Titre 5, articles 83 à 88) et une compétence pour encourager la coopération entre les États membres pour la conservation et sauvegarde du patrimoine culturel (Titre 13, article 167).

⁶⁶ CJCE, 10 décembre 1968, *Commission c. Italie*, aff. 7-68, *Rec.*, p. 617. La reconnaissance d'un régime dérogatoire pour cette catégorie de biens suppose que celle-ci est assimilée aux marchandises de manière principale. Les biens culturels sont mentionnés sous le chapitre 9701 de la nomenclature du tarif douanier commun.

États membres de justifier certaines restrictions aux échanges pour des raisons de protection des trésors nationaux de valeur artistique, historique ou archéologique)⁶⁷. Dans ce cadre, l'Union contribue à la protection des biens culturels.

b) Le Traité prévoit que l'Union adopte des règles concernant les échanges avec les pays tiers dans le cadre de la politique commerciale commune (Article 207 TFUE).

Le règlement (CEE) n°3911/92 du Conseil (codifié par le règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil) concernant l'exportation de biens culturels a été adopté pour établir des contrôles uniformes aux exportations de certaines catégories de biens culturels.

En 1993, lors de l'instauration du marché intérieur, le Conseil a aussi adopté la directive 93/7/CEE sur la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre.

Le règlement et la directive susmentionnés ont été adoptés pour accompagner le processus d'achèvement du marché intérieur. La finalité de ces instruments était de contribuer à concilier le principe fondamental de la libre circulation des biens avec l'objectif légitime de la protection des biens culturels, notamment des trésors nationaux⁶⁸.

La directive 93/7/CEE (qui a été modifiée dans son annexe par les directives du Parlement et du Conseil 96/100/CE et 2001/38/CE) institue des mécanismes de coopération entre autorités nationales et une procédure de restitution pour certains trésors nationaux sortis illicitement le territoire d'un État membre⁶⁹.

La mise en œuvre de ces instruments de l'Union a instauré un système de droit de l'Union pour contribuer à la protection de certains biens culturels des États membres.

c) Le Traité reconnaît à l'Union des compétences pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures visant à lutter contre la criminalité transnationale ou organisée (Troisième partie, Titre V TFUE). Même si l'Union n'a pas, au vu de l'article 83, de compétence explicite pour établir des règles pénales minimales relatives au trafic illicite des biens culturels, elle peut, néanmoins, sur la base des articles 84 et 85, appuyer et faciliter les initiatives des États membres visant la prévention et la lutte contre cette importante forme de criminalité organisée avec une dimension transfrontalière. Eurojust (Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne), Europol (Office européen de police) et CEPOL (Collège européen de police) peuvent contribuer à la coordination des enquêtes, des poursuites pénales et l'échange d'information entre les États membres.

d) En plus, le Traité établit une compétence de l'Union en matière culturelle pour adopter des actions visant à encourager la coopération entre les États membres pour la conservation et la

⁶⁷ Les versions linguistiques du TFUE se réfèrent à des notions différentes, parfois « trésors nationaux », d'autres biens du patrimoine historique, etc. Pour plus d'information, voir *Etude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels*, p. 42.

⁶⁸ Cf. « Communication relative à la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique » ou archéologique, dans la perspective de la suppression des frontières intérieures en 1992 », COM (89)594 final.

⁶⁹ La directive s'applique aussi aux Etats parties de l'Accord sur l'Espace Economique Européen.

sauvegarde de leur patrimoine culturel d'importance européenne (Troisième partie, Titre XIII TFUE).

e) Enfin, le nouveau règlement (UE) n°1215/2012 du Parlement européen et du Conseil concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale⁷⁰ concerne les litiges civils portant sur la récupération par leurs propriétaires de biens culturels volés. Il convient de noter que ce règlement prévoit une action civile, fondée sur le droit de propriété, en restitution d'un bien culturel au sens de l'article 1^{er}, point 1) de la directive 93/7/CEE, à engager par la personne revendiquant le droit de récupérer un tel bien, devant la juridiction du lieu où le bien culturel est situé au moment de la saisine. Il s'agit d'un for de compétence alternatif pour les tribunaux afin de connaître de l'action civile au lieu de situation du bien concerné.

8.3.2. Contexte politique

Au fur et à mesure que les institutions de l'Union constataient l'importance du trafic illicite des biens culturels, une plus grande sensibilité s'est développée. A titre d'exemple, le Parlement européen estimait, déjà en 2001, que l'Union européenne devait accorder une importance accrue à la lutte contre le trafic illégal des biens culturels, et que la Commission avait un rôle central à jouer dans ce cadre. De ce fait, le Parlement demandait la modification du délai de prescription de la directive 93/7/CEE, l'organisation d'une campagne de sensibilisation de l'opinion quant aux méfaits de la commercialisation illégale des biens culturels et des propositions concrètes pour lutter contre ce commerce⁷¹.

Dans ce même contexte⁷², le Conseil de l'Union avait invité les États membres à exploiter au maximum les possibilités de protection offertes par la directive, notamment via l'intensification de la coopération administrative. Il invitait aussi la Commission à développer, si nécessaire, des initiatives pour mieux contribuer à la protection des patrimoines culturels des États membres et au fonctionnement de la directive.

Quelques années plus tard, le Conseil de l'Union européenne considérait nécessaire de prévenir et de lutter contre le trafic illicite des biens culturels et, à cette fin, rappelait l'importance des instruments européens et internationaux. Suivant la demande du Conseil, la Commission présentait, au mois de décembre 2011, une étude qui dresse l'état des lieux des instruments législatifs, normatifs et opérationnels dans le domaine des biens culturels. Cette étude recommande aux États membres, à la Commission européenne, à Europol et à CEPOL l'adoption d'une série d'initiatives pour s'attaquer à ce trafic. Ces initiatives sont de nature très

⁷⁰ JO L 351 du 20.12.2012, p.1.

⁷¹ Résolution du Parlement européen du 12 juin 2001 sur le 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 des 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, JOCE n° C 53 E du 28.2.2002, page 125, p.7.

⁷² Résolution du Conseil du 21 janvier 2002 sur le rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social relatif à l'application du règlement (CEE) n°3911/92 du Conseil concernant l'exportation des 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, JOCE n° C 32, du 5.2.2002, page 3.

différente et relèvent de plusieurs domaines de compétence national et/ou de l'Union (notamment, institutionnel, marché intérieur, affaires intérieures et culture).

L'étude suggère à la Commission d'établir un programme d'action de l'Union pour prévenir et lutter contre ce trafic. Tout d'abord, l'étude identifie un certain nombre d'objectifs prioritaires sur le double registre de la prévention et de la sanction, qui devraient aller, d'une part, vers une régulation du marché de l'art, d'autre part, vers une meilleure protection des patrimoines des États. Ensuite, l'étude recommande d'adopter des initiatives visant à améliorer la traçabilité, sanctionner plus lourdement le trafic illicite, favoriser la coopération entre autorités dans le cadre de l'espace, de liberté et de sécurité et à sensibiliser le public sur cette problématique⁷³.

Sur la base de l'étude sur le trafic illicite des biens culturels, précédemment citée, et du document de travail restreint « *Analysis of the scale of the crime threat against cultural property in the MS and the selected countries of Eastern Partnership* » élaboré sous la présidence polonaise, le Conseil JAI des 13 et 14 décembre 2011 a adopté des recommandations.

La Commission est appelée à apporter son appui aux États membres pour protéger de manière efficace les biens culturels en vue de prévenir et de combattre le trafic et de promouvoir des mesures complémentaires, le cas échéant.

Le Conseil recommande aussi de créer un groupe d'experts sous le cadre de l'Agenda européen pour la culture pour produire un manuel sur la lutte contre le trafic illicite et le vol des biens culturels et, enfin le Conseil recommande à la Commission d'examiner la pertinence de fournir un appui financier à des projets promouvant la prévention et la lutte contre le trafic des biens culturels.

Par ailleurs, la lutte contre le trafic illicite a fait aussi l'objet d'attention au sein des groupes d'experts créés dans le cadre des programmes de travail consécutifs de l'Agenda européen pour la culture, adopté par le Conseil en 2007. Un groupe MOC (Méthode ouverte de coordination) a travaillé sur les moyens pour améliorer la circulation d'œuvres d'art (« Mobilité des collections »), dont, par exemple la lutte contre le trafic illicite⁷⁴, un autre sur les moyens pour simplifier le processus de prêt et d'emprunt des biens culturels, dont l'objectif fondamental est de mettre en commun de bonnes pratiques et des instruments pour améliorer, tout particulièrement les systèmes d'indemnisation d'État.

Le Plan de travail 2011-2014 en faveur de la culture prévoit la constitution d'un groupe d'experts par la Commission, en coopération avec les États membres, afin d'établir une boîte à outils comprenant des lignes directrices en matière de bonnes pratiques et un code de déontologie sur la diligence requise dans la lutte contre le trafic illicite et le vol de biens culturels. Le travail du groupe d'experts s'appuiera sur les documents et codes existants et tiendra compte des instruments pertinents de l'Union en la matière, dont les résultats de l'Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'Union européenne. Une combinaison d'expertises étant essentielle dans ce domaine, le groupe d'experts

⁷³ « *Étude sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite des biens culturels dans l'Union européenne* », octobre 2011, déjà cité.

⁷⁴ Rapport final et recommandations au Comité des affaires culturelles sur l'amélioration des moyens pour favoriser la mobilité des collections, MOC- juin 2010. Voir point 5.3.2.

rassemblera notamment les experts des ministères de la culture, des musées, des autorités judiciaires, des autorités douanières et des services de maintien de l'ordre. Il est prévu que ce groupe finalisera la boîte à outils dans le courant de 2013.

Enfin, le Conseil a adopté une résolution, les 25 et 26 octobre 2012, sur la création d'un réseau informel d'autorités et d'experts en matière répressive, compétents dans le domaine des biens culturels. Le but de ce réseau est de prévenir le trafic illicite des biens culturels et de lutter contre ce phénomène en renforçant la coordination au niveau national entre les autorités répressives et les autorités chargées des affaires de la culture ainsi que des entités privées, par exemple les magasins d'antiquités, les maisons de ventes aux enchères et les sites de ventes aux enchères en ligne.

Le réseau EU CULTNET se propose également de recenser et partager, dans le respect des règles en matière de protection des données, les informations non opérationnelles relatives aux réseaux criminels soupçonnés d'être impliqués dans le trafic de biens culturels volés afin de mettre en évidence les liens entre ces réseaux et d'autres formes de criminalité (organisée) et de faire l'inventaire des itinéraires, destinations, modes opératoires, tendances et types de ces activités criminelles en coopération étroite avec les différentes parties prenantes au niveau national et international, telles qu' Europol, Eurojust, Interpol et l'UNESCO.

8.4. Annexe 4: Conclusions du Conseil de l'Union sur la prévention et la lutte contre le trafic illicite

3135ème Conseil JUSTICE et AFFAIRES INTERIEURES Brussels, les 13 et 14 décembre 2011

Le Conseil a adopté les conclusions suivantes:

«LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, AYANT À L'ESPRIT:

- l'article 167 du TFUE qui souligne que l'Union contribuera à l'épanouissement des cultures des États membres dans le respect de leur diversité nationale et régionale, en mettant en évidence l'héritage culturel commun;
- le titre V du TFUE relatif à l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et en particulier son article 87, concernant la coopération policière qui associe toutes les autorités compétentes des États membres, y compris les services de police, les services des douanes et autres services répressifs spécialisés dans les domaines de la prévention ou de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière;
- les articles 34 et 36 du TFUE qui prévoient expressément la libre circulation des marchandises, y compris des biens culturels, au sein de l'Union européenne et permettent que certaines restrictions soient imposées sur les importations et les exportations lorsqu'elles sont justifiées par des raisons de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique;
- le programme de Stockholm⁷⁵ qui prévoit qu'il est essentiel, pour assurer la protection contre les menaces transnationales, de renforcer les mesures prises au niveau européen et de mieux les coordonner avec celles qui sont déployées aux niveaux régional et national et que la lutte contre la criminalité au niveau européen ne sera pas efficace à défaut de coopération en matière répressive entre les États membres et d'échange de bonnes pratiques et sans mesures visant à éviter les doubles emplois;
- le règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels⁷⁶ qui prévoit des mesures en vue d'assurer un contrôle uniforme des exportations de tels biens aux frontières extérieures de l'Union européenne;
- la directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993⁷⁷ qui présente les procédures relatives à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre;
- les conclusions du Conseil du 28 novembre 2008 relatives à la prévention et à la lutte contre le trafic illicite des biens culturels⁷⁸ qui soulignent l'importance d'une coopération étroite entre

⁷⁵ JO C 115 du 4.5.2010, p. 1.

⁷⁶ JO L 39 du 10.2.2009, p. 1.

⁷⁷ 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 la directive 2001/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2001 (JO L 187 du 10.7.2001, p. 43).

⁷⁸ Doc. 14224/2/08 REV 2 CRIMORG 166 ENFOPOL 191.

les services spécialisés existant dans les États membres afin de lutter contre le trafic des biens culturels;

- les conclusions du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, sur le plan de travail 2011-2014 en faveur de la culture⁷⁹;

NOTANT que l'Union européenne est une région importante d'origine, de transit et de destination des biens culturels;

CONSTATANT que le système d'enregistrement type des biens culturels qui est appliqué dans quelques États membres ne constitue pas un système uniforme permettant de rassembler des informations sur les collections possédées;

RELEVANT l'absence d'approche harmonisée de l'UE pour conserver la trace, dans les bases de données nationales, des biens culturels disparus;

SOULIGNANT que l'échange rapide d'informations et le partage des bonnes pratiques entre les États membres améliorerait l'efficacité de la lutte contre la criminalité visant les biens culturels;

INSISTANT sur l'importance du soutien à apporter aux actions d'Interpol pour améliorer l'enregistrement dans la base de données des biens culturels disparus;

METTANT L'ACCENT sur l'importance de la convention de l'UNESCO signée le 17 novembre 1970, concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites de biens culturels et la Convention UNIDROIT signée le 24 juin 1995 sur les objets culturels volés ou exportés illégalement qui constituent des instruments importants permettant de renforcer la protection du patrimoine culturel mondial;

CONCLUT qu'il est nécessaire de prendre des mesures qui renforceront l'efficacité de la prévention de la criminalité visant les biens culturels et de la lutte contre ce phénomène et par conséquent:

RECOMMANDE aux États membres

- de réfléchir à la ratification de la convention de l'UNESCO de 1970 et de la convention UNIDROIT de 1995;

- de coopérer plus étroitement avec l'UNESCO en matière de prévention de la criminalité visant les biens culturels grâce à la mise en œuvre de mesures communes (en envisageant des programmes de formation en commun et l'échange de bonnes pratiques, en étudiant les cadres légaux existants et la participation à des campagnes d'information et de sensibilisation);

- de se pencher sur la nécessité d'introduire des dispositions spécifiques dans leurs législations nationales pour les infractions portant sur des biens culturels;

- d'intensifier leur coopération avec Interpol pour la mise au point et la mise en œuvre du système de signalement urgent des événements essentiels liés à la criminalité visant les biens culturels;

⁷⁹ JO C 325 du 2.12.2010, p. 1.

- de renforcer la coordination entre les services répressifs et les autorités chargées de la culture ainsi que les entités privées (par exemple les magasins d'antiquités, les maisons de vente aux enchères et les sites d'enchères en ligne) en vue de faciliter l'échange d'informations conformément à la législation applicable et aux meilleures pratiques aux niveaux national et international et de désigner, à cette fin, des points de contact pour la prévention de la criminalité visant les biens culturels et la lutte contre ce phénomène;
- d'étudier la possibilité de mettre en place des registres des transactions que tiendraient les vendeurs d'œuvres d'art afin d'accroître la traçabilité de biens culturels importants et de prévenir le trafic;
- d'établir, dans la mesure du possible, une norme uniforme et transparente permettant d'identifier les biens culturels, telle que la norme Object ID figurant en annexe, de prendre des mesures complémentaires pour standardiser et simplifier les procédures d'enregistrement des biens culturels disparus dans les bases de données nationales des États membres et d'adapter celles-ci à la base de données d'Interpol sur les œuvres d'art volées;
- de réfléchir à des dispositifs spécifiques de coopération avec les pays tiers pour la protection du patrimoine culturel et la lutte contre le trafic international, en particulier en cas de conflits et de catastrophes naturelles, ainsi que pour les procédures de restitution des biens volés;
- d'élaborer en coopération avec Interpol un manuel afin de lutter plus efficacement contre la criminalité visant les biens culturels; ce manuel devrait notamment avoir pour objet de présenter une vue générale des instruments juridiques concernant les biens culturels, de fournir une base de données des points de contact et d'indiquer la nature et le domaine de compétence des autorités répressives nationales participant à la prévention de la criminalité visant les biens culturels dans les États membres et à la lutte contre ce phénomène;

RECOMMANDE à la Commission européenne

- d'apporter son appui aux États membres pour protéger de manière efficace les biens culturels en vue de prévenir et de combattre le trafic et de promouvoir des mesures complémentaires, le cas échéant;
- d'associer les parties prenantes compétentes lors de la mise sur pied du groupe d'experts dans le cadre du plan de travail 2011-2014 en faveur de la culture pour élaborer une «boîte à outils» concernant la lutte contre le trafic et le vol de biens culturels;
- d'étudier la possibilité de fournir un soutien financier à des projets innovateurs promouvant la prévention du trafic de biens culturels et la lutte contre ce phénomène;

RECOMMANDE à Europol

- de recourir aux mesures existantes pour fournir un soutien pratique dans le cadre de la lutte contre la criminalité visant les biens culturels, par exemple en faisant appel à la plateforme d'experts Europol (EPE);

RECOMMANDE au CEPOL

- de continuer à organiser périodiquement des sessions de formation à l'intention des agents des services répressifs concernant la lutte contre la criminalité visant les biens culturels, y compris la coopération avec les partenaires compétents, par exemple l'UNESCO et le réseau européen de formation judiciaire et à prendre ce thème en compte dans les programmes d'échange».

8.5. Annexe 5: Fiche de synthèse sur la directive 93/7/CEE relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre

Historique

La directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993 sur la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre⁸⁰ est une mesure d'accompagnement du marché intérieur, qui a été adoptée lors de l'abolition des frontières intérieures le 1er janvier 1993.

Son objectif principal est de concilier le principe fondamental de la libre circulation des marchandises, défini à l'article 34 TFUE, avec la nécessité de protection des trésors nationaux au sens de l'article 36 TFUE. Elle est uniquement d'application pour les biens culturels tels que définis dans la directive qui ont quitté illicitement le territoire d'un État membre à partir du 1^{er} janvier 1993.

Avec le règlement (CE) n°116/2009 du Conseil (version codifiée du règlement 3911/92/CEE) concernant l'exportation de biens culturels, la directive institue un système communautaire de protection des biens culturels des États membres. En effet, le règlement établit des contrôles uniformes aux frontières extérieures de la Communauté permettant les autorités compétentes de l'État membre d'exportation d'exiger une autorisation préalable à l'exportation pour certaines catégories de biens culturels.

Champ d'application

La directive 93/7/CEE s'applique aux biens culturels qui ont été classifiés, avant ou après sa sortie, comme « trésor national ayant une valeur artistique, historique ou archéologique », conformément à la législation nationale au sens de l'article 36 TFEU qui :

- appartiennent à l'une des catégories des biens visées dans l'annexe à la directive. Cette annexe établit des catégories communes de biens culturels (selon type d'objet, âge et valeur financière) susceptibles d'être classés comme étant des trésors nationaux et faire à ce titre l'objet d'une action en restitution (par exemple, les objets archéologiques ayant plus de 100 ans et provenant de fouilles, quelle que soit leur valeur financière);
- n'appartiennent pas à l'une de ces catégories mais font partie intégrante des collections publiques ou des inventaires des institutions ecclésiastiques⁸¹.

⁸⁰ 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.

⁸¹ La notion de « collections publique » est définie par la directive. On entend par « collections publiques » les collections qui sont propriété d'un État membre, d'une autorité locale ou régionale dans un État membre, ou d'une institution située sur le territoire d'un État membre et classées publiques conformément à la législation de cet État membre, à condition qu'une telle institution soit la propriété de cet État membre ou d'une autorité locale ou régionale, ou qu'elle soit financée de façon significative par celui-ci ou l'une ou l'autre autorité.

La directive admet que le classement d'un bien culturel comme trésor national puisse aussi se faire après la sortie illégale du bien. Cette solution répond au souci de ne pas pénaliser les États dont la qualification de trésors nationaux n'est pas prévue sous forme de liste préalable, mais plutôt au cas par cas.

Concernant les seuils financiers auxquels sont assujettis certains biens culturels pour être restituables, la directive se borne à préciser que la valeur du bien est celle dans l'État membre requis, c'est-à-dire, là où le bien se trouve. Cette valeur sera appréciée au moment de l'introduction de la demande en restitution.

Le seul fondement admis pour la restitution sous la directive 93/7/CEE est la sortie illicite du territoire d'un État membre après le 1^{er} janvier 1993.

La directive considère « illicite » toute sortie du territoire d'un État membre :

- en violation de la législation de cet État membre en matière de protection des trésors nationaux,
- en violation du règlement (CE) n°116/2009 concernant l'exportation de biens culturels, ou,
- tout non-retour à la fin du délai pour une expédition temporaire ou toute autre violation d'une des conditions de ladite expédition.

Mécanismes pour la restitution

La directive prévoit des mécanismes de coopération administrative et une procédure devant un tribunal pour récupérer les trésors nationaux relevant de son champ d'application quand ceux-ci ont quitté illicitement le territoire d'un État membre et se trouvent dans le territoire d'un autre État membre.

La directive 93/7/CEE prévoit la désignation par chaque État membre d'une ou plusieurs autorités centrales pour exercer les fonctions prévues par son dispositif. La liste de ces autorités est actualisée régulièrement et publiée au Journal officiel de l'Union européenne.

Les autorités centrales désignées par chaque État membre pour exercer les fonctions prévues par la directive sont appelées à coopérer et à favoriser la consultation entre les autorités compétentes des États membres. Ces dernières assurent notamment les tâches suivantes: i) rechercher un bien culturel sorti illégalement et l'identité de son possesseur ou détenteur; ii) notifier la découverte d'un bien culturel sur son territoire s'il existe des raisons de croire qu'il est sorti de manière illicite d'un autre État membre; iii) permettre aux autorités compétentes de vérifier si le bien trouvé constitue un bien culturel, iv) prendre des mesures pour la conservation matérielle du bien, v) éviter, par des mesures provisoires, que le bien soit soustrait à la procédure de restitution et vi) remplir le rôle d'intermédiaire entre le possesseur et l'État membre requérant en matière de restitution. Dans ce contexte, les autorités de l'État où le bien se trouve peuvent faciliter la mise en œuvre d'une procédure d'arbitrage si les parties en question (État requérant et possesseur) sont d'accord.

Cette directive prévoit aussi une action en restitution. Cette action peut uniquement être introduite par un État membre, l'État membre requérant, à l'encontre du possesseur ou, à son défaut, à l'encontre du détenteur. La directive reconnaît donc uniquement à l'État ayant

souffert la sortie illicite le droit de tenter l'action en restitution, ceci indépendamment de qui est propriétaire du bien concerné par la sortie illégale (un bien de propriété publique ou de propriété privée)⁸².

L'action en restitution doit être introduite auprès du tribunal compétent de l'État membre où le bien se trouve à l'encontre de la personne qui détient matériellement l'objet pour son propre compte ou pour le compte d'autrui. Pour être recevable, la demande doit être accompagnée :

- d'un document décrivant le bien faisant l'objet de la demande et déclarant que celui-ci est un bien culturel au sens de la directive,
- d'une déclaration des autorités compétentes de l'État membre requérant selon laquelle le bien culturel a quitté illicitement son territoire.

L'action en restitution doit être soumise dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle l'État membre requérant a eu connaissance de la situation ou se trouve le bien et de l'identité de la personne qui détient l'objet. Toutefois, si la sortie du territoire n'est plus illégale au moment où l'action est introduite, cette action est déclarée irrecevable.

Ensuite, la directive prévoit un délai de prescription de l'action en restitution de trente ans à partir de la date de la sortie illicite du bien. Ce délai peut être plus long (75 ans) ou même imprescriptible pour certains biens inventoriés dans les collections publiques ou dans les inventaires des biens ecclésiastiques.

La directive exclut la valeur acquisitive de la bonne foi. Elle vise à garantir un équilibre entre les intérêts de l'État dépossédé du trésor national (en vue de sa restitution) et ceux de la personne qui détient le bien⁸³ ayant exercé la diligence requise (en lui assurant une indemnisation équitable). D'une part, la directive garantit, sous certaines conditions, l'obligation de restitution. D'autre part, dans le cas où la restitution est ordonnée, le tribunal accorde au possesseur une indemnisation équitable si le tribunal est convaincu que le possesseur a exercé la diligence requise lors de l'acquisition du bien. Il s'agirait de prouver le caractère licite de la sortie du territoire.

Cette appréciation a lieu en fonction des circonstances du cas concret. En tout cas, la charge de la preuve est régie par la loi de l'État membre requis.

La directive prévoit expressément une norme de conflit en faveur de la loi de l'État membre requérant concernant la propriété du bien. Ainsi, elle détermine que la propriété du bien culturel restitué est régie par la législation de l'État membre requérant.

La directive réserve expressément le droit de l'État membre requérant de réclamer le remboursement, tant de l'indemnité équitable que des dépenses découlant de l'exécution de la décision de restitution aux responsables de la sortie illicite du bien culturel de son territoire.

⁸² La directive 93/7/CEE établit une obligation de restitution, à certaines conditions, du simple fait de la sortie illicite, indépendamment de tout vol de l'objet. Ceci dit, si l'État membre ne juge pas opportun de demander la restitution du bien, le propriétaire dépossédé par un vol ne pourra pas se prévaloir du régime de la directive. Il devra se prévaloir des éventuelles actions du droit commun (civiles et pénales).

⁸³ Cette personne pourrait être le propriétaire du bien qui a sorti illégalement le bien pour profiter d'un prix de vente plus élevé.

Cette directive ne fait pas obstacle aux actions civiles ou pénales que peuvent engager, selon le droit national, l'État membre requérant et/ou le propriétaire du bien.

Mise en œuvre

En conformité avec l'article 3 de la directive, chaque État membre désigne une autorité nationale centrale en charge de la directive. Cette liste est publiée par la Commission dans le Journal officiel de l'Union.

Tous les États membres ont transposé cette directive dans leur droit interne. La directive 93/7/CEE s'applique aussi dans les États parties de l'Accord sur l'Espace Economique Européen (Norvège, Islande et Liechtenstein). Cette directive est aussi inclut dans la décision 2/97 de l'accord d'association CE/Turquie.

Les États membres sont obligés à présenter des rapports nationaux de l'application de la directive. Sur cette base, la Commission élabore un rapport d'évaluation sur l'application de la directive qu'elle adresse au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen⁸⁴.

Comité pour l'exportation et la restitution des biens culturels

La directive prévoit que la Commission est assistée par le comité institué par l'article 8 du règlement (CE) n° 116/2009 concernant l'exportation de biens culturels. La tâche du comité est d'examiner, le cas échéant, toute question relative à l'application de l'annexe de la directive soulevée par son président de sa propre initiative ou à la demande d'un État membre. Ce comité est dénommé «Comité pour l'exportation et la restitution des biens culturels» (CERBC).

Le règlement susmentionné indique que, dans le cas où il est fait référence au comité, les articles 3 et 7 de la décision 1999/468/CEE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission s'appliquent. Ces articles sont ceux relatifs à la procédure consultative.

Les autorités en charge de la directive et celles en charge du règlement n°116/2009 se sont réunies régulièrement au sein du Comité. En 2002, le Comité avait adopté des lignes directrices pour la coopération administrative entre les autorités compétentes en matière des biens culturels. Ces lignes directrices n'ont plus été actualisées depuis 2004.

Le règlement (UE) n°182/2011 du Parlement européen et du Conseil établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission a abrogé la décision 1999/468/CEE.

Compte tenu du fait que le Comité (CERBC) n'est pas appelé à assister la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution en ce qui concerne la directive, le maintien de ce comité lors d'une éventuelle révision de la directive ne semblerait plus nécessaire.

⁸⁴ <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/regulated-sectors/cultural-goods/>

Simplification

La codification de la directive 93/7/CEE, telle que modifiée par les directives 96/100/CE et 2001/38/CE, faisait partie du programme de simplification de l'acquis de l'Union de la Commission en 2007. Cette proposition était un exercice de consolidation des textes existants

Il s'agissait de la *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre (version codifiée)* [(COM (2007) 873 final-2007/0299 COD du 11. 1.2008)].

En 2009, suite à l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 6 mai 2008 (affaire C-133/06), la Commission a retiré la proposition précitée.

Par cet arrêt, la Cour a conclu qu'on ne saurait admettre qu'une institution puisse établir des bases juridiques dérivées et des procédures différentes de celles prévues par le Traité, sous peine de violer ce dernier et porter atteinte au principe de l'équilibre institutionnel.

À la lumière de cet arrêt, la Commission a considéré que l'article 16,3 de la proposition de codification de la directive prévoyant que «*Le Conseil, sur proposition de la Commission, procède tous les trois ans à l'examen et, le cas échéant, à l'actualisation des montants visés à l'annexe I en fonction des indices économiques et monétaires dans la Communauté*», devait être interprété comme étant une base légale dérivée.

Dès lors, la proposition de codification ne pouvait pas être maintenue car il fallait supprimer cette disposition, ce qui impliquerait une modification substantielle.

De ce fait, toute consolidation éventuelle devait se faire par le biais d'une refonte, technique législative qui combine la consolidation de plusieurs textes et la révision de certaines dispositions.

8.6. Annexe 6: Tableau des définitions et des catégories des biens culturels

<u>Directive</u> <u>93/7/CEE</u>	<u>Règlement</u> <u>(CE)</u> <u>n°116/2009</u>	<u>Convention</u> <u>UNESCO</u> ⁸⁵	<u>Convention</u> <u>UNIDROIT</u> ⁸⁶
<p>On entend par 'bien culturel' :</p> <ul style="list-style-type: none"> - un bien classé, avant ou après avoir quitté illicitement le territoire d'un État membre, comme « trésor national de valeur artistique, historique ou archéologique », conformément à la législation ou aux procédures administratives nationales au sens de l'article 30⁸⁷ du traité <p>et</p> <ul style="list-style-type: none"> - appartenant à l'une des catégories visées à l'annexe ou n'appartenant pas à l'une de ces catégories, mais faisant partie intégrante: - des collections publiques figurant sur les inventaires des musées, des archives et des fonds de conservation des bibliothèques. - des inventaires des 	<p>Sans préjudice des pouvoirs des États membres au titre de l'article 30⁸⁸ du traité, on entend par «biens culturels», aux fins du présent règlement, les biens figurant à l'annexe I.</p>	<p>Aux fins de la présente Convention sont considérés comme biens culturels les biens qui, à titre religieux ou profane, sont désignés par chaque État comme étant d'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science, et qui appartiennent aux catégories ci-après.</p> <p>(voir annexe II)</p>	<p>Par biens culturels, au sens de la présente Convention, on entend les biens qui, à titre religieux ou profane, revêtent une importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science et qui appartiennent à l'une des catégories énumérées dans l'annexe à la présente Convention.</p> <p>(voir annexe II)</p>

⁸⁵ Convention de l'UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (Paris, 14 novembre 1970).

⁸⁶ Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (Rome, 24 juin 1995).

⁸⁷ Actuellement, article 36 TFUE.

⁸⁸ Actuellement, article 36 TFUE.

institutions ecclésiastiques			
Liste des biens (Règlement + Directive – ANNEXE I)		Liste des biens (Conventions – ANNEXE II)	
<p>A. 1. Objets archéologiques ayant plus de 100 ans et provenant de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - fouilles ou découvertes terrestres et sous-marines, - sites archéologiques, - collections archéologiques. <p>2. Éléments faisant partie intégrante de monuments artistiques, historiques ou religieux et provenant du démembrement de ceux-ci, ayant plus de 100 ans.</p> <p>3. Tableaux et peintures faits entièrement à la main, sur tout support et en toutes matières (1).</p> <p>4. Mosaïques, autres que celles qui entrent dans les catégories 1 ou 2, et dessins faits entièrement à la main, sur tout support et en toutes matières (1).</p> <p>5. Gravures, estampes, sérigraphies et lithographies originales et leurs matrices respectives, ainsi que les affiches originales (1).</p> <p>6. Productions originales de l'art statuaire ou de la sculpture et copies obtenues par le même procédé que l'original (1), autres que celles qui entrent dans la catégorie 1.</p> <p>7. Photographies, films et leurs négatifs (1).</p> <p>8. Incunables et manuscrits, y compris les cartes géographiques et les partitions musicales, isolés ou en collections (1).</p> <p>9. Livres ayant plus de 100 ans, isolés ou en collection.</p> <p>10. Cartes géographiques imprimées ayant plus de 200 ans.</p> <p>11. Archives de toute nature comportant des éléments de plus de 50 ans, quel que soit leur support.</p>		<p>a. Collections et spécimens rares de zoologie, de botanique, de minéralogie et d'anatomie; objets présentant un intérêt paléontologique;</p> <p>b. Les biens concernant l'histoire, y compris l'histoire des sciences et des techniques, l'histoire militaire et sociale ainsi que la vie des dirigeants, penseurs, savants et artistes nationaux, et les événements d'importance nationale;</p> <p>c. Le produit des fouilles archéologiques (régulières et clandestines) et des découvertes archéologiques;</p> <p>d. Les éléments provenant du démembrement de monuments artistiques ou historiques et des sites archéologiques;</p> <p>e. Objets d'antiquité ayant plus de cent ans d'âge, tels qu'inscriptions, monnaies et sceaux gravés;</p> <p>f. Le matériel ethnologique;</p> <p>g. Les biens d'intérêt artistique tels que:</p> <p>(i) Tableaux, peintures et dessins faits entièrement à la main sur tout support et en toutes' matières (à l'exclusion des dessins industriels et des articles manufacturés à la main);</p> <p>(ii) Productions originales de l'art statuaire et de la sculpture, en toutes matières;</p> <p>(iii) Gravures, estampes et lithographies originales;</p> <p>(iv) Assemblages et montages artistiques originaux, en toutes matières;</p> <p>h. Manuscrits rares et incunables, livres, documents et publications anciens d'intérêt</p>	

<p>12. a) Collections (2) et spécimens provenant de collections de zoologie, de botanique, de minéralogie ou d'anatomie;</p> <p>b) collections (2) présentant un intérêt historique, paléontologique, ethnographique ou numismatique.</p> <p>13. Moyens de transport ayant plus de 75 ans.</p> <p>14. Autres objets d'antiquité non repris dans les catégories visées aux points A.1 à A.13, ayant plus de 50 ans.</p> <p>Les biens culturels visés aux catégories des points A.1 à A.14 ne sont régis par la présente directive que si leur valeur est égale ou supérieure aux seuils financiers figurant au point B.</p> <p>B. Seuils financiers applicables à certaines catégories visées au point A (en écus)</p> <p>VALEUR: 0 (zéro)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 (Objets archéologiques) - 2 (Démembrement de monuments) - 8 (Incunables et manuscrits) - 11 (Archives) <p>15 000</p> <ul style="list-style-type: none"> - 4 (Mosaïques et dessins) - 5 (Gravures) - 7 (Photographies) - 10 (Cartes géographiques imprimées) <p>50 000</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6 (Statuaire) - 9 (Livres) - 12 (Collections) - 13 (Moyens de transport) - 14 (Tout autre objet) <p>150 000</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3 (Tableaux) 	<p>spécial (historique, artistique, scientifique, littéraire, etc.) isolés ou en collections; Timbre-poste, timbres fiscaux et analogues, isolés ou en collections;</p> <p>j. Archives, y compris les archives phonographiques, photographiques et cinématographiques;</p> <p>k. Objets d'ameublement ayant plus de cent ans d'âge et instruments de musique anciens.</p>
---	---

Le respect des conditions relatives aux valeurs financières doit être jugé au moment de l'introduction de la demande en restitution. La valeur financière est celle du bien dans l'État membre requis.

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

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

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

8.7. Annexe 7: Options écartées pour manque d'efficacité / faisabilité

a) Ratifier au niveau de l'Union la convention de l'UNESCO de 1970 et celle d'UNIDROIT de 1995 sur les biens culturels

Cette option n'est pas analysée car ces conventions s'adressent uniquement aux États. De plus, la convention d'UNIDROIT règle des questions de droit privé et de droit international privé, dont la question de la propriété du bien.

b) Définir une stratégie de l'Union visant la ratification par tous les États membres de la convention d'UNIDROIT

La convention d'UNIDROIT de 1995 établit des règles de droit uniforme en matière de droit civil et de droit international qui sont directement applicables en cas de « restitution » et de « retour » de biens culturels⁸⁹.

La ratification de cette convention par tous les États membres contribuerait à créer un cadre juridique pour la restitution des biens culturels sortis illicitement reposant sur les éléments suivants:

- une définition plus large des biens susceptible de faire l'objet d'un 'retour'⁹⁰,
- un délai de trois ans pour exercer les demandes en retour et une période de 50 années pour la prescription de l'action⁹¹,
- une consolidation de la notion de « diligence requise » pour l'obtention de l'indemnisation par le possesseur, et
- des règles relatives à la propriété du bien⁹².

Compte tenu du fait que les négociations se sont déroulées parallèlement, la directive 93/7/CEE présente beaucoup d'éléments communs avec cette convention. Il est intéressant de rappeler que la ratification de cette convention par les États membres n'empêcherait pas l'application de la directive entre eux, comme c'est prévu par cette convention (clause de déconnexion).

Toutefois, une ratification de cette convention par tous les États membres ne semble pas réaliste, pour le moins à court ou moyen terme.

⁸⁹ Dans la convention d'UNIDROIT, la « restitution » concerne les biens volés, tandis que le « retour » vise les biens illicitement exportés ou, plus spécifiquement, les biens transférés « du territoire d'un État contractant » en violation de ses normes concernant l'exportation des biens culturels visant à la protection du patrimoine culturel. Compte tenu de la nature différente du vol et de l'exportation illicite, le traitement donné par la convention demeure différent.

⁹⁰ Les conventions de l'UNESCO et d'UNIDROIT partagent la même définition des objets restituables, ce qui permet une compréhension uniforme et facilite le travail des administrations et des professionnels. Elle est plus large mais proche de la définition de la directive 93/7/CEE.

⁹¹ La directive 93/7/CEE prévoit un délai de 30 ans. Il peut s'allonger à 75 ans pour les biens provenant des collections publiques ou des inventaires ecclésiastiques.

⁹² L'article 345 TFUE prévoit que les traités ne préjugent pas le régime de propriété dans les États membres.

Tout d'abord, la convention d'UNIDROIT retient une définition très large des biens culturels pouvant donner lieu à une restitution. Cette convention affirme aussi le principe de la restitution des biens culturels volés. En outre, toute personne, et non les seuls États membres, pourrait demander la restitution d'un bien culturel volé.

En plus, la longueur de la période de prescription, c'est-à-dire la possibilité de pouvoir réclamer la restitution du bien jusqu'à 50 ans à compter de la commission du vol ou de la sortie illicite du bien, est considérée comme un élément d'insécurité juridique pour les acquéreurs de bonne foi.

Selon certains, cette insécurité serait aggravée par le risque d'une application rétroactive de la convention lorsque les acquéreurs ne sont pas en mesure de prouver qu'ils ont acquis légalement le bien contesté avant l'entrée en vigueur de la convention.

Enfin, lors de la consultation publique relative à la révision de la directive, un certain nombre d'États membres (dont l'Allemagne, la France ou le Royaume-Uni) ont manifesté que leur droit national était incompatible avec cette convention, raison pour laquelle ils n'envisageaient pas sa ratification.

Compte tenu de ces considérations, cette option ne fait pas l'objet d'une analyse dans ce rapport d'évaluation.

c) Remplacer la directive 93/7/CEE par un règlement

La directive 93/7/CEE a pour objectif d'établir un système, simple et efficace, permettant aux États membres d'obtenir la restitution, sur leur territoire, des biens classés «trésors nationaux» qui ont quitté illicitement leur territoire. La directive n'harmonise pas ni les lois nationales en matière de définition des trésors nationaux, ni les régimes nationaux de protection des biens culturels, ni la question du régime de propriété du bien restitué car l'Union n'a pas de compétences pour légiférer sur ces questions.

S'il est vrai que le règlement permet une plus grande transparence et simplification dans la mise en œuvre du droit de l'Union par les États membres, car il est directement applicable et n'a pas besoin de mesures nationales de transposition, la directive semble être l'instrument adéquat pour légiférer dans le domaine de la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux».

Le remplacement de la directive par un règlement n'a pas été retenu pour deux raisons. Premièrement le choix d'une directive s'est imposé à l'origine par respect pour le principe de subsidiarité. Une directive permettait notamment une plus grande flexibilité (les États membres pouvant développer des mécanismes correspondant le mieux à leurs spécificités locales) dans un domaine culturelle sensible. Ce besoin de flexibilité est toujours d'actualité.

Deuxièmement, on peut répondre aux problèmes décrits sous la section 2 sans recourir à un règlement. Certaines directives sont remplacées par des règlements pour résoudre notamment des problèmes de gold-plating et d'application contradictoire des règles européennes. Ce type de problèmes n'a pas été mentionné par les autorités publiques et les parties intéressées.

d) Mettre terme à l'action de l'Union et abroger la directive 93/7/CEE

La Communication de la Commission sur la protection des trésors nationaux (1989) encourageait les États membres à ratifier la convention de l'UNESCO de 1970. La

Commission déclarait alors que si tous les États membres la ratifiaient, il ne serait peut-être pas nécessaire de prévoir une mesure au niveau de l'Union⁹³.

Depuis l'entrée en vigueur de la directive 93/7/CEE, son abrogation ou la limitation de son champ d'application n'ont jamais été suggérées ni par les États membres ni par les institutions de l'Union. Bien au contraire, ces acteurs souhaitent faire de la directive un instrument plus efficace pour obtenir la restitution des trésors nationaux sortis illicitement.

Cette abrogation affaiblirait la protection des trésors nationaux et, de manière indirecte, induirait un mauvais fonctionnement du marché intérieur. En effet, les États membres seraient tentés de renforcer les conditions à la circulation des biens culturels en général, pour pallier l'augmentation du risque de non-restitution.

Même dans l'hypothèse de la ratification et mise en œuvre par tous les États membres de la convention de l'UNESCO, tous les bénéficiaires de la directive 93/7/CEE ne seraient pas garantis.

Une éventuelle abrogation pourrait être analysée uniquement dans un contexte où tous les États membres seraient devenus parties de la convention d'UNIDROIT. Dans un tel contexte, les bénéficiaires de la directive 93/7/CEE pour la restitution seraient moindres que ceux offerts par la convention. Toutefois, cette situation ne semble pas réalisable dans un futur proche.

⁹³ Voir points 46 à 48 de la Communication de la Commission relative à la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, dans la perspective de la suppression des frontières intérieures de 1992. COM(89)594 final.

8.8. Annexe 8: Estimation du coût des options retenues

8.8.1. Statistiques de contexte

Alerté par la hausse de la criminalité contre le patrimoine culturel, le Conseil de l'Union a analysé en 2011 le niveau de la criminalité dans les États membres de l'Union et dans trois autres États (Biélorussie, Moldavie et Ukraine).

Cette analyse a été réalisée au moyen d'un questionnaire adressé à tous les États membres et aux autres États sélectionnés portant sur la législation en vigueur, les caractéristiques de la criminalité liée au patrimoine culturel, l'organisation et la logistique pour prévenir et lutter contre cette criminalité dans l'Etat en question. Les résultats de cette analyse concernent 23 États membres et les trois États mentionnés. Ils n'ont pas été publiés⁹⁴.

Les statistiques ci-dessous peuvent déjà montrer l'ampleur de cette criminalité concernant le patrimoine culturel. Elles appartiennent à l'analyse précitée et sont disponibles sur internet.

Statistiques sur les infractions relatives aux biens culturels entre 2007-2010

États	2007	2008	2009	2010
Autriche	131	125	113	-
Belgique	229	223	252	175
Bulgarie	206	164	204	191
Chypre	8	7	10	14
Rép. tchèque	370	639	1527	954
Danemark	57	62	50	82
Estonie	8	9	8	7
France	2714	2223	1751	1442
Grèce	75	87	72	91
Espagne	443	432	489	543
Pays-Bas	-	-	-	831
Lituanie	15	13	14	12
Lettonie	46 (171 objets volés)	94 (222 objets volés)	79 (204 objets volés)	100 (318 objets volés)
Malte	9	8	9	6
Allemagne	2003	2265	2055	no data
Pologne	1132	776	814	804

⁹⁴ Document «*Analysis of the scale of the crime threat against cultural property in the Member States and the selected countries of Eastern Partnership*», Conseil de l'Union européenne 10 Octobre 2011, Doc.13867/2/11- REV 2 LIMITE, ENFOPOL 285, p. 5.

Portugal	164	233	200	159
Slovaquie	24	25	26	29
Slovénie	28	55	42	66
Italie	1085(16611 objets volés)	1031(15837 objets volés)	882(13219 objets volés)	817(20320 objets volés)
Total	8747	8471	8597	6323

Source: *Infractions pénales ayant entraîné la perte de biens culturels déclarée auprès de commissariats de police (communiquées par les EM)*⁹⁵

Selon le tableau ci-dessus, les **États membres de l'Union qui ont enregistré le plus grand nombre d'infractions concernant le patrimoine culturel** ces dernières années sont l'Allemagne (23 % en 2009), la France (20 %), la République tchèque (20 %), l'Italie (10 %) et la Pologne (9 %). Il faut noter que la République tchèque a connu une forte augmentation. En revanche, en France, le nombre d'infractions serait en baisse.

Dès lors, le nombre d'infractions enregistrées dans l'UE entre 2007 et 2010 s'élèverait en moyenne à environ 8 000 par an (si l'on tient compte du fait qu'une infraction peut concerner plusieurs pièces, cela correspond à environ 40 000 pièces par an), ce qui constitue un pourcentage très élevé du trafic illicite mondial enregistré.

Toutefois, il faut préciser que les **données disponibles sont partielles** car elles n'englobent pas tous les États membres et, en plus, elles ne sont pas toujours comparables. En effet, les données fournies par les États membres ne se réfèrent pas toujours aux mêmes infractions ou bien les statistiques n'ont pas été élaborées suivant la même méthodologie.

La Commission dispose en outre de certaines données communiquées par les États membres dans le cadre de l'élaboration du quatrième rapport sur l'application de la directive.

À cet égard, l'Italie estime que, pendant la période 2007 à 2010, il y a eu une moyenne de 27 sorties illicites par an (pour un total de 110 sorties). La Pologne les estime en moyenne à 70 par an (pour un total de 289 sorties d'objets découverts). Environ 80 % des infractions sont enregistrées comme des vols et 3 % comme des sorties illicites. Dans la période 2003 à 2008, la Bulgarie a informé avoir subi 39 sorties illicites et la Hongrie 121.

Ceci dit, il faut insister sur le fait que les données disponibles se réfèrent aux cas des **sorties illégales découvertes**. Dès lors, le nombre d'infractions concernant les biens culturels est certainement bien plus élevé que ce que ces statistiques laissent paraître.

⁹⁵ Threat of crime against cultural property – EU Member State and selected countries of the eastern partnership – Analysis 2007 – 2010 (non traduit).

8.8.2. Typologie des coûts identifiés

Le rapport d'analyse d'impact fournit une analyse qualitative de l'efficacité des différentes mesures envisagées et des bénéfiques qui en résulteraient. Cette section passe en revue les coûts éventuels de chacune des options, en particulier la charge administrative.

La mise en œuvre d'une option peut entraîner différents types de coûts:

1. Coûts opérationnels liés à l'application de la directive par les États membres, c'est-à-dire, les coûts encourus par les autorités centrales et les autres autorités compétentes dans l'exercice de leurs fonctions. Ces coûts divergent entre les États membres car ils dépendent de la structure administrative créée par les États et du nombre de personnes attaché à ces fonctions.

Il s'agit notamment des coûts suivants: i) ressources humaines (dont les autorités centrales pour la directive) et ii) fonctionnement des structures institutionnelles existantes. Ces coûts ne dépendent pas du nombre de restitutions intentées et/ou obtenues.

2. Coûts nécessaires à la mise en œuvre des options envisagées dans l'analyse d'impact (par exemple, les coûts liés à l'utilisation de l'outil informatique pour la coopération administrative ou les coûts d'une campagne de sensibilisation). Ces coûts seront présentés à titre d'estimation par rapport à d'autres actions réalisées dans le cadre d'autres secteurs.

3. Charge administrative, imposée du fait de l'obligation de dresser un rapport sur l'application de la directive.

Les **coûts liés aux procédures devant les tribunaux pour la restitution** des biens dépendent du nombre et de la complexité des procédures. Il s'agit, par exemple, des frais d'avocat, des frais judiciaires, des assurances, du prix du transport ou du stockage du bien objet de la demande en restitution. Ces coûts ne seront pas pris en considération dans cette analyse.

8.8.3. Efficacité des options

Option 1: Scénario de référence «statu quo»

Les statistiques ci-dessous montrent les cas des demandes de restitution et de restitutions à l'amiable intervenues entre 1994 et 2011.

Le premier tableau «*Récapitulatif des actions en restitution au sens de l'article 5 de la directive 93/7/CEE*» répertorie les **15 actions en restitution** intentées et/ou introduites depuis l'entrée en vigueur de la directive avec pour résultat **7 restitutions obtenues**, bien que souvent les restitutions concernent plusieurs objets.

Le deuxième tableau «*Restitutions intervenues à l'amiable*» contient des informations sur les **46 cas de restitutions obtenues à l'amiable** intervenues depuis l'entrée en vigueur de la directive, dont certaines concerneraient toutefois plusieurs objets.

Récapitulatif des actions en restitution au sens de l'article 5 de la directive 93/7/CEE.

Année	Requérant	Requis	Objet et résultat de l'action en restitution
-------	-----------	--------	--

2000	Portugal	Italie	Sculpture religieuse en bois de Sao Liborio (restitution)
2002	Grèce	Allemagne	438 antiquités d'origine grecque (restitution)
2003	Grèce	Allemagne	13 antiquités d'origine grecque (restitution)
2006	Italie	Autriche	336 objets archéologiques (action rejetée en 2011)
2006	République tchèque	Allemagne	Fonts baptismaux (action rejetée en 2008)
2006	République tchèque	Autriche	1 sculpture de Madonna de Cholina, XV ^e siècle (restitution en 2009)
2006	République tchèque	Autriche	Plusieurs objets d'églises et de monastères (restitution)
2006	République tchèque	Autriche	2 sculptures provenant d'un palace (action retirée- non-restitution)
2007	Grèce	Allemagne	96 objets anciens (restitution en 2009)
2008	République tchèque	Autriche	4 statues de saints en bois et 2 reliquaires. (action radiée)
2008	Italie	Allemagne	Casque ancien en bronze (action rejetée)
2009	République tchèque	Pays-Bas	Statue de Sainte Anne (Velká Losenice) (action en cours)
2009	Lituanie	Autriche	Sculpture «Christ ressuscité» (action en cours)
2010	République tchèque	Autriche	10 statues restituées (action en cours pour 2 statues)
2011	Autriche	République tchèque	1 statue en bois de St Jean Népomucène (Cimysl) (restitution)

Restitutions intervenues à l'amiable

Année	Restituant	Requérant	Objet retourné
1993	Italie	Portugal	6 pièces d'un retable en bois sculpté du XV ^e me
1996	Portugal	Espagne	3 peintures à l'huile début XVII ^e me de Juan de Landa
1997	Italie	Portugal	6 peintures à l'huile dont une de Delacroix et une de Miguel Angel Lupi
1999	Royaume-Uni	Finlande	Collection de médailles anciennes
2000	Pays-Bas	Autriche	Tableau
2001	Royaume-Uni	Suède	Livres
2001	Portugal	Espagne	Peinture « Romany» de Frederico Madrazo Kuntz
2003	Royaume-Uni	Pays-Bas	Manuscrits
2003	Royaume-Uni	Portugal	Manuscrits d'archives du XVIII ^e siècle
2003	Belgique	France	Archives publiques (33 000 documents)
2004	Autriche	République tchèque	3 statues en grès, 2 anges, 1 St. Vendelinus (Morkovice, Turany, Nemcicky)
2004	Allemagne	Grèce	1 antiquité (relief de marbre fragment d'une statue colossale)
2005	Autriche	République tchèque	1 statue en bois de St Jean Baptist (Stachy) –
2005	Espagne	Italie	1 sculpture romaine en marbre
2006	France	Autriche	2 parties d'un bas-relief

2006	Lettonie	Pologne	2 bas-reliefs en bois (partie d'un autel)
2006	Royaume-Uni	Grèce	1 pièce de monnaie ancienne
2006	Suède	Grèce	48 pièces de monnaie anciennes
2006	Autriche	Allemagne	1 journal royal restitué
2006-2010	Espagne	Suède	86 objets religieux
2007	Autriche	Hongrie	1 peinture de W. Farkas
2007	France	Royaume-Uni	1 manuscrit hébraïque XIV ^{ème} siècle
2007	Autriche	République tchèque	1 statue en bois d'ange (Klokocka)
2007	Autriche	République tchèque	1 statue en bois de St Jean Capistranus (Semin)
2008	Espagne	Suède	Objets archéologiques
2008	Allemagne	République tchèque	1 statue en bois de la piété (Mocidlec)
2008	Allemagne	République tchèque	4 statues en bois des Pères de l'Eglise (Semin)
2008	Allemagne	République tchèque	1 statue en bois d'un ange (Klokocka)
2009	Allemagne	République tchèque	1 statue en bois d'un ange, Allégorie d'amour (Ceska Skalice)
2009	Allemagne	République tchèque	1 sculpture en bois d'un ange (Hnevceves)
2009	Autriche	République tchèque	1 statue de bois de St Jean Népomucène (Pristoupim)
2009	Slovénie	Italie	Livre de Gorzanis
2009	Autriche	République tchèque	1 peinture de St. Anna (Noutonice) d'une église
2009	Allemagne	Grèce	90 objets anciens
2010	Pays-Bas	République tchèque	2 statues d'anges (Hnevotin)
2010	Allemagne	République tchèque	1 statue en bois de St. Nicolas (Libnic)
2010	Autriche	Bulgarie	Monnaies archéologiques
2010	Suède	Lettonie	peintures
2010	France	Espagne	1 toile
2011	République tchèque	Autriche	Sculpture en bois «Christ Salvator»
2011	Royaume-Uni	Grèce	6 icônes
2011	Estonie	Lettonie	3 icônes
2011	Royaume-Uni	Italie	2 manuscrits du XIV et XV ^{ème} et un missel du XIV ^{ème}
2011	Allemagne	Autriche	Collection de manuscrits
2011	Allemagne	Italie	Manuscrit
2011	France	Allemagne	2 sculptures

Les États membres ont déjà une structure administrative en place pour gérer la directive. Cette structure varie selon l'organisation institutionnelle de chaque État membre.

La Commission ne dispose pas d'informations générales sur les coûts opérationnels associés à l'application de la directive pour toute l'UE. Dans le cadre de l'élaboration du rapport sur l'application de la directive pour 2008-2011, la Commission a demandé aux États membres d'évaluer ces coûts.

Certaines autorités centrales ont donné des estimations sur ces coûts. En particulier, une autorité centrale a estimé les coûts opérationnels à environ 7 000 euros par an, une autre à 5 000 euros par an, une autre encore les évalue comme représentant le coût de 3 membres du personnel, d'autres autorités les évaluent en nombre de jours de travail (1/2 à 5 jours de travail par action).

En cas de statu quo (maintien en application de la directive 93/7/CEE), les coûts resteraient, en principe, les mêmes.

La directive dispose que les États membres sont tenus de présenter à la Commission, tous les trois ans, un rapport sur l'application de la directive. Cette activité représente une **charge administrative** pour les autorités centrales.

Pour la préparation d'un tel rapport les autorités centrales doivent collecter les données relatives à l'application de la directive comme le nombre d'actions de coopération administrative (par exemple, demandes de recherche d'un bien ou notifications de découverte), les négociations intervenues en vue d'une restitution à l'amiable, les actions en restitution intentées ou le nombre de restitutions obtenues). Ces données sont à collecter parfois auprès de plusieurs services nationaux. Le temps nécessaire pour la préparation dudit rapport national est estimé à environ 80 heures de travail de plusieurs fonctionnaires nationaux.

MS	<i>Legislators, senior officials and managers*</i>	Cost	Effective time (hours)	Clerks*	Cost	Effective time (hours)
AT	63,1	€2.524,21	40	29,3	€1.173,85	40
BE	5,8	€231,17	40	2,1	€85,91	40
BG	17,8	€711,82	40	7,0	€280,36	40
CY	58,1	€2.323,21	40	31,6	€1.265,72	40
CZ	57,5	€2.300,65	40	27,8	€1.112,96	40
DE	12,3	€492,01	40	5,1	€204,28	40
DK	39,1	€1.565,27	40	22,5	€899,89	40
EE	33,7	€1.346,86	40	14,2	€568,83	40
EL	41,8	€1.670,73	40	15,2	€609,33	40
ES	48,5	€1.941,71	40	21,5	€859,94	40
FI	59,2	€2.366,87	40	22,6	€904,67	40
FR	45,6	€1.822,32	40	13,8	€553,54	40
HU	7,8	€311,11	40	3,8	€151,60	40
IE	8,5	€338,49	40	3,9	€154,64	40
IT	76,2	€3.048,76	40	30,3	€1.212,71	40
LT	11,6	€464,99	40	4,8	€190,01	40
LU	20,0	€798,20	40	9,7	€389,64	40
LV	41,3	€1.651,06	40	23,0	€918,78	40
MT	57,1	€2.282,97	40	24,6	€985,49	40
NL	18,3	€730,60	40	6,5	€259,25	40
PL	31,6	€1.262,17	40	9,4	€377,50	40
PT	10,7	€429,35	40	3,6	€144,79	40
RO	29,2	€1.169,31	40	10,9	€435,29	40
SE	17,4	€696,21	40	6,2	€246,73	40
SI	52,2	€2.087,72	40	23,1	€923,09	40
SK	51,6	€2.063,28	40	25,2	€1.009,45	40
UK	40,7	€1.627,15	40	17,6	€703,49	40
EU		€38.258,21			€16.621,76	

Total = 54.879,96

*Références coûts/heures

Source: Base de données de l'UE sur la charge administrative⁹⁶

Sur la base de la méthode des coûts standards de l'UE (ci-dessus), la Commission estime la charge administrative pour la réalisation du rapport national sur l'application de la directive à environ 55 000 euros tous les trois ans, ce qui représente une charge administrative annuelle de 18 000 euros.

Option 2: Promouvoir l'utilisation d'outils communs entre les autorités en charge de la directive

Le coût opérationnel de cette option dépendrait des caractéristiques de l'outil choisi. Le cas échéant, elle n'imposerait que des **coûts opérationnels additionnels réduits** aux États membres. Elle pourrait même diminuer les coûts opérationnels actuels grâce aux gains de productivité résultant de l'outil de coopération et de consultation.

- Le système *CIRCABC* (*Communication and Information Resource Centre for Administrations, Businesses and Citizens*). Ce système a été développé par la Commission pour créer des espaces de travail pour des groupes d'experts travaillant sur un même domaine. CIRCABC permet la diffusion et la gestion de documents au sein des groupes et la diffusion de fichiers dans n'importe quel format et dans n'importe quelle langue, avec un suivi des versions et une gestion simple des documents.

L'utilisation de ce système comme outil pour l'échange d'information n'entraînerait pas de coût supplémentaire étant donné que les autorités centrales ont déjà accès à ce système.

- *CERTIDER* (registre des entreprises de défense certifiées par les États membres) qui consiste en une base de données permettant d'échanger des informations et dont le budget de développement est d'environ 250 000 euros. Ce système n'a pas d'autres coûts pour les EM que ceux requis pour introduire les données via le web.
- *Le Système d'Information du Marché Intérieur ("IMI")* qui est une application en ligne sécurisée qui permet aux autorités nationales, régionales et locales de communiquer facilement et rapidement avec les autorités d'autres pays. Le système est accessible par internet et ne nécessite l'installation d'aucun logiciel. L'IMI est un système multilingue et souple qui peut être appliqué dans de nombreux domaines de la législation sur le marché unique.

Le système IMI, qui est une application en ligne sécurisée, s'avère le plus approprié. Ce système d'information est déjà disponible et a montré une haute satisfaction des utilisateurs. Il serait financé par le budget de l'Union.

Il faudrait envisager de développer un module ad hoc. Les coûts afférant au développement de ce module, l'exploitation et la maintenance de l'IMI ainsi que les éventuelles réunions d'un groupe d'experts en charge de la définition des fonctionnalités nécessaires de l'outil seraient supportés par le budget de l'Union. La Commission se chargera également d'organiser les

⁹⁶ <http://adminburden.sg.cec.eu.int/calculator.aspx>.

sessions de formation nécessaires au lancement du module et à son bon fonctionnement dans la durée.

Ce groupe d'experts composé des représentants des autorités nationales devrait, le cas échéant, se réunir probablement trois fois. Le coût estimé d'une réunion de travail avec des experts de 27 États membres à Bruxelles tourne autour de 9 000 euros.

Les coûts afférents aux opérations IMI, dont les ressources humaines, les activités de formation des différents utilisateurs, de promotion et d'assistance technique, de même que pour l'administration du système au niveau national, seraient à la charge de l'État membre. La plupart de ces activités sont déjà exercées dans les États membres par les coordonnateurs nationaux IMI (promotion, formation, administration) ou les Helpdesks nationaux (assistance technique). Les coûts opérationnels à la charge de l'État membre ne devraient pas augmenter de manière significative.

Concernant l'impact sur la **charge administrative**, il apparaît que l'utilisation d'un tel système faciliterait la collecte des données et l'élaboration des statistiques pour l'élaboration du rapport sur l'application de la directive.

Le temps pour la préparation du rapport pourrait se réduire de 50% (40h) par rapport à la situation décrite dans le scénario de référence. Dans un tel contexte, la charge administrative passerait de 55 000 euros à 27 500 euros pour l'élaboration d'un rapport sur l'application de la directive tous les trois ans, ce qui représenterait une charge annuelle d'environ 9 000 euros.

Compte tenu du fait que la charge administrative dans le scénario de référence est estimée à 18 000 euros, l'option 2 permettrait une réduction de la charge administrative de 9000 euros par an.

Option 3: Révision de la directive 93/7/CEE

Cette option viserait la modification du dispositif existant pour mettre en place un système plus performant pour la restitution des biens culturels classés «trésors nationaux». Elle permettrait une utilisation plus efficace des ressources par l'amélioration des conditions pour appliquer la directive.

Cette option ne devrait pas imposer des **coûts opérationnels** additionnels aux États membres par rapport à la situation actuelle. La Commission estime que l'augmentation espérée d'actions liées aux restitutions pourrait continuer à être gérée par les mêmes effectifs au sein des États membres.

Sur la base de la méthode des coûts standards, la **charge administrative** pour la réalisation d'un rapport trisannuel est estimée à environ 55 000 euros (ce qui équivaut à 18 000 euros par année).

Allonger la périodicité des rapports à cinq ans, permettrait de réduire la charge administrative à 11 000 euros par an (au lieu des 18 000 euros du scénario de référence). Dès lors, il y aurait une **réduction de la charge administrative** estimée à 7 000 euros par an.

Option 4 : Encourager la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970

La mise en œuvre de cette option nécessiterait notamment le lancement d'une campagne de sensibilisation et d'information dont le coût peut être très variable. À titre d'exemple:

- Campagne d'information sur la directive sur les retards de paiement, dont les cibles sont les administrations nationales et les entreprises. Cette campagne prévoit des séminaires dans les 27 États membres. Le budget est de 800 000 euros pour une période de 18 mois.
- Campagne réalisée dans le cadre du règlement pour le contrôle des mouvements d'argent liquide. Il s'agit d'une campagne de publicité pour le grand public qui a utilisé une série d'instruments de communication tels qu'une page web, du matériel audiovisuel, des brochures et des posters. La première phase de la campagne a bénéficié d'un budget de 500 000 euros pour 2011.
- Campagne sur les droits des passagers. La cible est le grand public. Elle a utilisé une diversité de moyens, comme des vidéos, des posters, des brochures. Le budget était de 2 000 000 euros pour deux années.

Sur la base de ces informations, la Commission estime qu'une campagne de sensibilisation dans les États membres demanderait un budget minimum de 500 000 à 1 million d'euros (organisation de séminaires pour certains États membres et de quelques actions pour le grand public, comme des informations dans les aéroports, des posters dans les musées).

Il est difficile d'estimer les coûts opérationnels additionnels à supporter par les États membres, notamment pour ceux qui n'ont pas encore ratifié la convention. En tout état de cause, cette option aurait des coûts de mise en œuvre assez élevés tout en ayant un effet incertain sur la ratification et/ou mise en œuvre par tous les États membres de l'Union qui ne l'ont pas encore fait.

Compte tenu du fait que cette option suppose le maintien de la directive 93/7/CEE, les autorités nationales devraient continuer à dresser un rapport sur l'application de la directive tous les trois ans, ce qui représente une **charge administrative** pour les autorités centrales.

Selon les estimations réalisées pour l'option «scénario de référence», la charge administrative serait d'environ 55 000 euros ce qui équivaut à une charge administrative annuelle de 18 000 euros pour les autorités centrales en charge de la directive.

Dans le cas d'une **combinaison des options stratégiques 2 et 3**, les coûts opérationnels relatifs à l'application de la directive et ceux de la mise en œuvre du système d'information du marché intérieur ne devraient pas augmenter de manière importante, notamment du fait que le système IMI est financé par le budget de l'Union.

En ce qui concerne la **charge administrative** de cette approche combinée, la charge administrative liée à l'élaboration du rapport sur l'application de la directive serait réduite de manière substantielle, plus concrètement elle serait à 5 500 euros par an, par rapport à la charge administrative actuelle de 18 000 euros par an du scénario de référence.

En effet, l'option 3 allongerait la périodicité du rapport, permettant de réduire la charge administrative d'environ 7 000 euros par an; l'option 2, par la simplification du système de

collecte de données pour l'établissement du rapport, permettrait une réduction de la charge administrative d'environ 9 000 euros par an.

xxx