



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.8.2022
COM(2022) 424 final

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

**sur la mise en œuvre du règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008
concernant l'exportation de biens culturels**

1^{er} janvier 2018 - 31 décembre 2020

Table des matières

1. Résumé	2
2. Introduction	3
3. Contexte du règlement.....	4
3.1 Contexte européen	4
3.2 Contexte international.....	5
4. Mise en œuvre du règlement	5
4.1 Objectifs et résultats.....	5
4.2 Définition des biens culturels.....	7
4.3 Seuils d'ancienneté	8
4.4 Seuils financiers.....	9
4.5 Chiffres relatifs aux autorisations normales d'exportation.....	9
4.6 Autorisations ouvertes spécifiques et générales	10
4.7 Exemption de l'obligation en matière d'autorisation d'exportation	12
4.8 Motifs de rejet d'une demande d'autorisation	12
4.9 Problèmes concernant les autorisations	13
4.10 Annulation ou révocation des autorisations.....	13
4.11 Utilisation des systèmes/bases de données électroniques.....	14
4.12 Ressources matérielles et humaines.....	15
5. Conclusions et questions en suspens	15
6. Annexes	17
Tableau 1. Autorisations normales délivrées par les États membres.....	17
Tableau 2. Autorisations ouvertes spécifiques en circulation.....	19
Tableau 3. Autorisations ouvertes générales en circulation.....	20
Tableau 4. Demandes d'autorisations normales refusées	21
Tableau 5. Cas de violation/non-conformité.....	22

1. RÉSUMÉ

Le présent rapport porte sur la mise en œuvre du système d'autorisation d'exportation de biens culturels établi par le règlement (CE) n° 116/2009 concernant l'exportation de biens culturels et le règlement d'exécution (UE) n° 1081/2012 de la Commission¹.

Le rapport se fonde principalement sur les données fournies par les États membres² en réponse à un questionnaire portant sur l'ensemble des aspects de l'application du système d'autorisation d'exportation. Il couvre la période allant de 2018 à 2020 inclus. Les chiffres indiqués dans les annexes ont trait à trois types d'autorisations d'exportation: les autorisations normales, les autorisations ouvertes spécifiques (exportations temporaires répétées par des particuliers) et les autorisations ouvertes générales (exportations temporaires répétées par des musées ou des institutions similaires).

Le rapport fournit également des informations sur les initiatives actuelles et les défis à venir, comme l'amélioration de la coopération entre les autorités des États membres qui interviennent dans la mise en œuvre du règlement, la promotion d'une compréhension commune des dispositions du règlement par les États membres, le recensement des bonnes pratiques pour les autorités compétentes et les douanes lors de la recherche de la provenance des biens culturels et l'analyse des possibilités techniques, financières et juridiques liées à l'utilisation de procédés électroniques dans le cadre de la délivrance et du contrôle des autorisations d'exportation, notamment le développement d'un système électronique centralisé qui servirait d'interface avec les systèmes nationaux de dédouanement ou une connexion à ce système centralisé.

¹ En application de l'article 10 du règlement (CE) n° 116/2009, la Commission est tenue d'adresser périodiquement au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen un rapport concernant l'application dudit règlement.

² Étant donné que le présent rapport couvre une période s'achevant au 31 décembre 2020, il englobe parmi les statistiques des États membres de l'UE celles du Royaume-Uni. Depuis le 1^{er} janvier 2021, le droit de l'UE a cessé de s'appliquer au Royaume-Uni, à l'exception de l'Irlande du Nord. De ce fait, les rapports couvrant des périodes ultérieures n'engloberont que les statistiques des 27 États membres de l'UE et, pour le Royaume-Uni, celles concernant l'Irlande du Nord.

2. INTRODUCTION

Le règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels³ (ci-après le «règlement») subordonne l'exportation de certains biens culturels hors du territoire douanier de l'Union à la présentation d'une autorisation d'exportation et assure un contrôle uniforme des exportations de ces biens aux frontières extérieures de l'Union. L'annexe I définit le champ d'application matériel du règlement en énumérant les catégories de biens culturels auxquelles celui-ci s'applique, ainsi qu'en fixant des seuils d'ancienneté et/ou de valeur pour la majorité des catégories citées.

L'objectif du règlement est de réconcilier le principe fondamental de la libre circulation des biens et le principe de la protection des trésors nationaux dans le contexte historique de la création en 1993 du marché intérieur qui a aboli l'ensemble des frontières intérieures entre les États membres.

Les autorisations d'exportation sont délivrées par l'autorité compétente du dernier État membre sur le territoire duquel l'objet culturel «*se trouvait, légalement et à titre définitif*»⁴. L'autorisation d'exportation est accordée ou refusée en fonction des lois et des règlements de l'État membre concerné. Les contrôles douaniers permettent ensuite de veiller à ce que les biens culturels ne puissent quitter le territoire douanier de l'Union que s'ils sont accompagnés d'une autorisation d'exportation valable.

Pour assurer l'uniformité du formulaire sur lequel est établie l'autorisation d'exportation, il a été nécessaire de déterminer les conditions d'établissement, de délivrance et d'utilisation auxquelles il doit satisfaire. Le règlement d'exécution (UE) n° 1081/2012⁵ prévoit trois types d'autorisations d'exportation (l'autorisation normale, l'autorisation ouverte spécifique et l'autorisation ouverte générale) et en définit les dispositions d'application. Dans certains États membres, mais pas tous, le demandeur est tenu de payer une redevance pour obtenir une autorisation d'exportation. La législation de certains États membres impose des restrictions supplémentaires concernant la circulation d'objets qualifiés de trésors nationaux en dehors du territoire national, comme l'obligation d'obtenir une autorisation nationale en plus de l'autorisation d'exportation européenne.

Les listes mises à jour des autorités des États membres compétentes pour la délivrance des autorisations d'exportation, ainsi que la liste des bureaux de douane habilités à accomplir les formalités d'exportation, font l'objet d'une publication au Journal officiel⁶.

En application de l'article 10 du règlement, la Commission est tenue d'adresser périodiquement au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen un rapport concernant l'application dudit règlement.

Le présent rapport se fonde sur les informations, dont des données statistiques sur l'utilisation des autorisations d'exportation, fournies par les États membres en réponse à un questionnaire portant sur l'ensemble des aspects de l'application du système d'autorisation d'exportation,

³ Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels (JO L 39 du 10.2.2009, p. 1).

⁴ Article 2, paragraphe 2.

⁵ Règlement d'exécution (UE) n° 1081/2012 de la Commission du 9 novembre 2012 portant dispositions d'application du règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels (JO L 324 du 22.11.2012, p. 1).

⁶ La publication la plus récente de ces références figure dans le JO C 71 du 24.2.2018, p. 5 ainsi que dans le JO C 184 du 12.5.2021, p. 13.

ainsi que sur les discussions menées au sein du comité des biens culturels ou du groupe d'experts sur les questions douanières liées aux biens culturels.

Étant donné que le présent rapport couvre une période s'achevant au 31 décembre 2020, il englobe parmi les statistiques des États membres de l'UE celles du Royaume-Uni. Depuis le 1^{er} janvier 2021, le droit de l'UE a cessé de s'appliquer au Royaume-Uni, à l'exception de l'Irlande du Nord. De ce fait, les rapports couvrant des périodes ultérieures n'engloberont que les statistiques des 27 États membres de l'UE et, pour le Royaume-Uni, celles concernant l'Irlande du Nord.

3. CONTEXTE DU RÈGLEMENT

3.1 Contexte européen

Le système mis en place au niveau de l'UE par le règlement vient compléter les autres instruments et initiatives visant à protéger les biens culturels. L'instrument le plus pertinent à cet égard est la directive 2014/60/UE relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre⁷. Cette directive autorise la restitution de tout bien culturel défini par un État membre comme un trésor national ayant une valeur artistique, historique ou archéologique. À cet effet, les autorités centrales chargées de la mise en œuvre de la directive dans les États membres sont tenues de coopérer et d'échanger des informations sur les sorties illicites de biens culturels en utilisant le système d'information du marché intérieur (IMI).

Le règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil concernant l'introduction et l'importation de biens culturels est un autre instrument complémentaire important⁸. Il établit les règles et les conditions relatives aux importations temporaires ou permanentes dans l'Union de biens culturels qui ont été créés ou découverts dans des pays tiers. En raison de sa dimension commerciale extérieure, la typologie du règlement (UE) 2019/880 s'inspire principalement de la convention de l'Unesco de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels⁹.

Le règlement relatif aux importations a récemment été complété par l'adoption de dispositions d'exécution¹⁰ fixant les modalités applicables aux autorisations d'importation et aux déclarations des importateurs, ainsi que les modalités de développement, de fonctionnement, d'entretien et d'utilisation d'un système électronique centralisé (le «système ICG») servant au stockage et à l'échange d'informations entre les autorités des États membres et à l'accomplissement des formalités par les opérateurs dans un environnement sans support papier. Le système ICG devrait être opérationnel, aux fins d'importation, au plus tard le 28 juin 2025.

⁷ Directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (refonte) (JO L 159 du 28.5.2014, p. 1).

⁸ Règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels (JO L 151 du 7.6.2019, p. 1).

⁹ Paris, 14 novembre 1970.

¹⁰ Règlement d'exécution (UE) 2021/1079 de la Commission du 24 juin 2021 établissant les modalités d'application de certaines dispositions du règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil concernant l'introduction et l'importation de biens culturels (JO L 234 du 2.7.2021, p. 67).

Enfin, deux mesures ad hoc de l'Union en la matière, le règlement (CE) n° 1210/2003 du Conseil¹¹ et le règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil¹², interdisent le commerce de biens culturels avec l'Irak et la Syrie.

3.2 Contexte international

Au niveau international, l'instrument le plus pertinent pour l'exportation de biens culturels est la convention de l'Unesco de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels. À ce jour, la convention compte 141 États parties et a été ratifiée par 26 États membres de l'UE.

4. MISE EN ŒUVRE DU RÈGLEMENT

4.1 Objectifs et résultats

Dans l'ensemble, les États membres estiment que le règlement a atteint ses objectifs, mais que certains aspects peuvent être améliorés.

En particulier, en ce qui concerne la lutte contre le commerce illicite de biens culturels, le règlement a produit des résultats relativement bons. Comme indiqué par l'un des États membres, le règlement a eu pour effet majeur de sensibiliser davantage les institutions de gestion du patrimoine, ainsi que les acteurs du commerce licite de l'art et les collectionneurs, à l'importance de disposer de suffisamment d'informations concernant la provenance d'un bien culturel avant d'acquérir ce bien ou de le mettre sur le marché. Les objets exportés sans autorisation de l'UE, alors que l'obtention d'une telle autorisation était obligatoire, subissent une diminution de leur valeur marchande et sont plus difficiles à négocier sur le marché licite de l'art.

Selon le même État membre, le marché licite de l'art a encore des réticences à fournir aux autorités compétentes des informations exhaustives sur la provenance des biens culturels précédemment vendus à un demandeur d'autorisation d'exportation.

Quelques États membres ont souligné que leur législation nationale en matière de patrimoine avait un champ d'application plus large que le règlement, laissant ainsi certains types de biens culturels sans protection. Sur ce point, il convient de préciser que même si le champ d'application matériel du règlement a été conçu à l'époque comme le dénominateur commun des dispositions nationales et pouvait être plus restreint que l'éventail de biens protégés par certains États membres, le règlement offre aux biens culturels une protection supplémentaire que les législations nationales ne sont pas en mesure d'offrir.

Plus précisément, en l'absence de frontières intérieures au sein de l'Union, les biens d'un État membre pourraient quitter son territoire, en dépit des interdictions nationales, et être légalement exportés hors de l'Union via le territoire d'un autre État membre, dans lequel les interdictions en vigueur dans le premier État membre ne s'appliquent pas. Par conséquent, le champ d'application matériel de certaines législations nationales relatives au patrimoine pourrait certes être plus étendu, mais ces législations ne seraient pas en mesure de protéger

¹¹ Règlement (CE) n° 1210/2003 du Conseil du 7 juillet 2003 concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Irak et abrogeant le règlement (CE) n° 2465/96 du Conseil (JO L 169 du 8.7.2003 p. 6).

¹² Règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) n° 442/2011 (JO L 16 du 19.1.2012, p. 1).

les biens culturels d'un État membre qui sont emportés à l'extérieur de son territoire comme le peut le règlement.

Problème lié à cela, certains États membres estiment que le règlement ne garantit pas suffisamment l'uniformité des règles de protection du patrimoine au sein de l'Union. La législation nationale sert de fondement à l'octroi ou au refus des autorisations d'exportation. En ce sens, l'exportation de biens culturels relevant d'une catégorie déterminée figurant à l'annexe I peut être autorisée dans l'État membre A (l'autorisation y serait donc accordée), mais pas dans l'État membre B (où l'autorisation serait refusée). Cela est tout à fait normal et ne peut être modifié, les questions culturelles relevant de la compétence exclusive des États membres. Par conséquent, l'Union ne peut pas harmoniser ces dispositions et déterminer quels biens culturels celles-ci doivent désigner comme «*trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique*»¹³.

La question des seuils de valeur a également été évoquée par plusieurs États membres comme un moyen susceptible d'améliorer l'efficacité du règlement (voir la section 4.4 ci-dessous).

Lors de cette série de consultations, les États membres ont réitéré la nécessité de disposer de plus d'informations sur les législations nationales de chacun en matière de patrimoine, de sorte que les autorités chargées de délivrer les autorisations soient en mesure de lutter plus efficacement contre le commerce illicite. Toutefois, il convient de souligner que la législation de bon nombre d'États membres n'est pas accessible en ligne, ce qui a jusqu'ici empêché les services de la Commission de créer un recueil en ligne de liens renvoyant vers ces législations à l'usage des administrations des autres États membres et des exportateurs.

Dans le cadre de l'extension future du système ICG, qui permettra de numériser également les autorisations d'exportation délivrées au titre du règlement (CE) n° 116/2009, un recueil contenant des informations de base sur les dispositions nationales des États membres pourrait être ajouté, comme cela sera le cas pour les lois et les règlements des pays tiers. Dans l'intervalle, les services de la Commission pourraient tenter d'étoffer la page web dédiée aux biens culturels sur le serveur Europa en y publiant des informations sur la législation des États membres (si celle-ci n'est pas accessible en ligne à l'échelle nationale, un fichier PDF contenant le texte juridique pourrait être publié).

Un autre moyen retenu par les États membres pour améliorer les résultats globaux du règlement est l'élaboration de lignes directrices permettant de comprendre les termes «se trouvait légalement et à titre définitif» qui déterminent l'État membre chargé de délivrer l'autorisation d'exportation¹⁴. Ces lignes directrices permettraient d'éviter que des opérateurs peu scrupuleux déplacent temporairement un bien culturel vers un autre État membre dans le seul but de demander une autorisation dans un État membre autre que celui qui qualifie ce bien culturel de trésor national et qui le protège à ce titre. Jusqu'à présent, aucune affaire¹⁵

¹³ Article 36 du TFUE.

¹⁴ Aucune affaire de ce type n'a jamais été portée devant la Cour de justice de l'Union européenne. Il n'existe donc pas de définition spécifique de ces deux termes.

¹⁵ S'il n'existe aucune jurisprudence de la Cour en la matière, une affaire a récemment été portée devant la Cour suprême du Royaume-Uni. Cette dernière a été appelée à se prononcer sur la question de savoir si une peinture avait été «légalement» envoyée au Royaume-Uni à partir d'un autre État membre (Italie) et si, par conséquent, l'Arts Council England (ACE) avait compétence pour accorder au demandeur l'autorisation de faire sortir ladite peinture de l'Union européenne au sens de l'article 2, paragraphe 2, point b), du règlement. En 2015, l'ACE avait refusé de délivrer une autorisation d'exportation pour que cette peinture puisse quitter l'UE.

L'affaire a d'abord été examinée en 2018 par la juge Carr DBE, qui a fait droit au refus de l'ACE et a conclu que:

n'a été portée devant la Cour de justice de l'Union européenne, laquelle est seule compétente pour fournir une interprétation authentique de ces termes; par conséquent, des différences subsistent dans leur interprétation et leur application par les administrations et les parties intéressées.

Le groupe de projet créé en 2017 afin d'analyser les méthodes de travail des États membres pour déterminer la provenance des biens culturels, de recenser les bonnes pratiques et de formuler des conseils pratiques relatifs à la délivrance des autorisations et aux contrôles douaniers a achevé sa mission avec succès et a remis son rapport, ainsi que des documents d'orientation, au groupe d'experts sur les questions douanières liées aux biens culturels en 2020.

Parmi les questions examinées, le groupe s'est efforcé de définir la notion de «provenance», c'est-à-dire les éléments d'information qu'une autorité compétente devrait exiger d'un demandeur concernant l'objet à exporter pour pouvoir prendre une décision quant à l'octroi de l'autorisation. Dans ce contexte, le groupe est parvenu à la conclusion que la provenance d'un bien culturel peut être définie comme «l'historique d'un objet, y compris de ses droits de propriété, depuis le moment de sa découverte ou de sa création, qui permet d'en déterminer l'authenticité et la propriété».

4.2 Définition des biens culturels

Le règlement ne définit pas le terme «bien culturel». Au lieu de cela, dans son annexe I, il répertorie 15 catégories de biens relevant de son champ d'application. La plupart des catégories répertoriées sont accompagnées de seuils d'ancienneté et de valeurs. Dans l'ensemble, il est estimé que l'annexe I fournit un cadre adéquat.

En ce qui concerne la compréhension du champ d'application exact des catégories énumérées à l'annexe I, il a été particulièrement difficile pour les États membres, lors de cette série de consultations (à l'instar des précédents rapports), de parvenir à une interprétation uniforme de certains types de biens culturels, notamment pour:

- les pièces anciennes;
- définir si des objets appartiennent à des collections ou s'il s'agit de spécimens isolés au titre de la catégorie 13 b);
- classer certains icônes liturgiques en tant que peintures ou comme éléments de monuments¹⁶;

i) la notion de «légal» devait être «jugée par référence au droit de l'État membre d'expédition, dans le cas présent l'Italie» (point 64) à la lumière du libellé, de la structure et de l'objet des règles de coordination de l'UE (point 63);

ii) cette exigence du droit italien n'entraîne pas en contradiction avec le droit de l'UE sur la libre circulation des biens, lequel reconnaissait aux États membres un large pouvoir discrétionnaire s'agissant de la protection de leurs trésors nationaux (points 87 à 94).

<http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Admin/2018/1822.html>

La possibilité de faire appel a été octroyée et la Cour d'appel a rejeté l'affaire en 2020.

https://www.blackstonechambers.com/documents/883/R_Simonis_v_Arts_Council_England.docx

Une demande a alors été déposée devant la Cour suprême, mais elle a également été rejetée:

<http://www.supremecourt.uk/docs/permission-to-appeal-2021-01-2021-02.pdf> (voir page 3).

¹⁶ En pratique, la grande différence réside dans le fait que le seuil de valeur des peintures (catégorie 3) s'élève à 150 000 EUR, alors que les éléments de monuments (catégorie 2) nécessitent une autorisation d'exportation indépendamment de leur valeur de marché. Il convient néanmoins de souligner, notamment en ce qui concerne le classement des icônes liturgiques, que les clarifications apportées par le nouveau règlement (UE) 2019/880 concernant l'importation de biens culturels devraient trancher la question (les icônes et statues liturgiques sont des éléments de monuments religieux).

- déterminer si la liste des types des biens énumérés à la catégorie 15 a) est exhaustive ou indicative;
- procéder à l'alignement d'une catégorie spécifique sur le classement tarifaire approprié (code CN).

Les services de la Commission ont constamment encouragé le dialogue et l'échange de vues entre les États membres sur ces questions, y compris au sein du groupe de projet «Interprétation des catégories» composé de représentants des États membres (de 2013 à 2017), lequel a été chargé de recueillir les points de vue dominants quant à la manière d'interpréter les différentes catégories de biens culturels et a recensé les principales différences entre les États membres concernant les questions susmentionnées.

Il convient également de souligner, notamment en ce qui concerne le classement des icônes liturgiques, que les clarifications apportées par le nouveau règlement (UE) 2019/880 concernant l'importation de biens culturels devraient trancher la question (les icônes et statues liturgiques sont des éléments de monuments religieux).

En ce qui concerne l'alignement d'une catégorie spécifique de biens culturels avec le classement tarifaire approprié, deux types de problèmes semblent se présenter.

Le premier concerne les biens culturels classés au chapitre 97 de la nomenclature combinée de l'UE. Ce chapitre renferme très peu de subdivisions et associe sous la même position tarifaire plusieurs catégories distinctes de biens culturels. Il s'avère donc difficile de déterminer le code tarifaire applicable dans chaque cas et, par conséquent, la catégorie dans laquelle un bien culturel devrait figurer aux fins du règlement et/ou le classement tarifaire qui devrait servir de base à sa déclaration en douane. L'Organisation mondiale des douanes (OMD), qui est chargée de la nomenclature tarifaire à l'échelle internationale, a récemment annoncé son intention de créer davantage de subdivisions pour le chapitre 97, espérant ainsi résoudre la question.

Le second problème résulte des modifications périodiquement apportées au système harmonisé de désignation et de codification des marchandises («SH»), sur lequel repose la nomenclature combinée de l'UE, à l'échelle internationale. Depuis l'entrée en vigueur du règlement en 1993, de nombreuses modifications successives ont été apportées au SH et, en conséquence, certains codes tarifaires énumérés à l'annexe I du règlement ont été modifiés dans l'intervalle. Il s'avère donc parfois difficile, en fonction de la seule description donnée de la catégorie dans cette annexe, de déterminer le code tarifaire approprié pour une catégorie précise de biens culturels.

En ce qui concerne l'élaboration de lignes directrices pour l'interprétation des catégories, même si de telles lignes directrices étaient approuvées par les États membres, ce qui n'a pas toujours été le cas, elles ne seraient pas juridiquement contraignantes et ne pourraient donc pas offrir une sécurité juridique aux parties intéressées. En effet, seule la Cour de justice de l'Union européenne peut interpréter le droit de l'UE; or, comme mentionné précédemment, elle n'a jusqu'ici pas eu l'occasion de statuer sur l'une de ces questions. Cela étant, selon les États membres, le travail considérable accompli par le groupe «Interprétation des catégories» pourrait encore servir; par exemple, son analyse et ses conclusions pourraient être prises en considération lors de la révision future du règlement et de son annexe I.

4.3 Seuils d'ancienneté

Les **seuils d'ancienneté** fixés par le règlement pour certaines catégories de biens culturels sont considérés comme adéquats par la majorité des États membres.

Quelques États membres sont d'avis que les seuils d'ancienneté sont trop élevés pour couvrir et protéger l'ensemble des objets considérés comme des «trésors nationaux» sur leur propre territoire. En revanche, d'autres États membres les jugent trop bas, notamment pour les catégories ne disposant pas de seuil de valeur (par exemple archives, manuscrits), pour lesquelles les douanes et les autorités compétentes peuvent être amenées à traiter une multitude d'objets contemporains produits en série qui, s'ils relèvent techniquement du champ d'application du règlement et sont soumis à autorisation, ne sont généralement pas considérés comme «*étant d'importance pour l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science*»¹⁷.

En l'absence d'une définition des biens culturels dans le règlement (comme celle fournie à l'article 1^{er} de la convention de l'Unesco de 1970), tout objet remplissant les critères techniques d'ancienneté et/ou de valeur, qu'il ait ou non une importance culturelle avérée, peut relever du champ d'application du règlement et doit bénéficier d'une autorisation d'exportation pour quitter légalement le territoire de l'Union.

4.4 Seuils financiers

En ce qui concerne les **seuils de valeurs** fixés pour les biens culturels à l'annexe I.B du règlement, bon nombre d'États membres les jugent relativement élevés, tandis qu'une petite minorité d'États membres estime qu'il serait bon de les rehausser.

Un État membre, favorable à l'augmentation des seuils de valeur fixés à l'annexe I.B, a rappelé que les valeurs minimales n'avaient pas été révisées depuis l'adoption du règlement initial (exception faite de l'ajout d'un seuil monétaire distinct pour les aquarelles, les gouaches et les pastels en 1996) et a suggéré de les réviser en se fondant sur l'article 10, paragraphe 2, deuxième alinéa, afin de tenir compte de l'inflation.

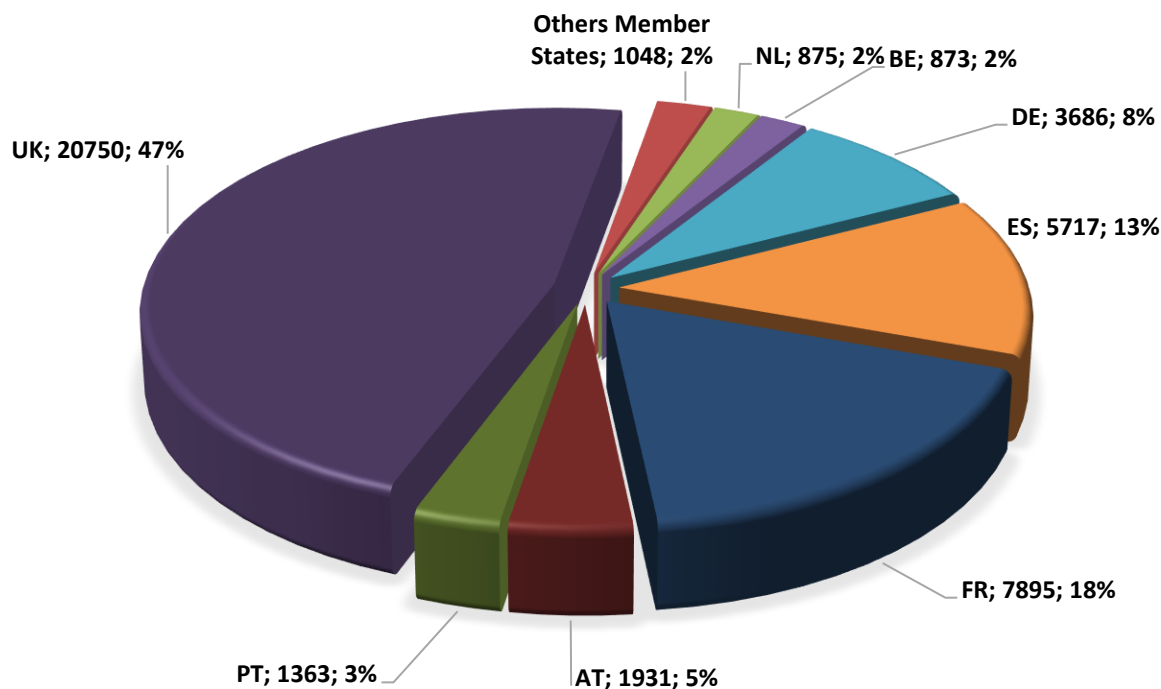
D'autres États membres, favorables à la diminution des seuils, recommandent l'utilisation d'un système d'ajustement visant à prendre en considération les fluctuations monétaires et d'un «coefficient» visant à prendre en considération les différences entre les prix de vente proposés par les États membres sur le marché de l'art. Comme le souligne l'un de ces États membres, de nombreux objets qui sont exposés et font partie de collections permanentes au sein de leurs musées ne relèveraient pas du champ d'application du règlement uniquement en raison de ses seuils de valeur, et ce en dépit du fait que les objets en question sont clairement désignés comme des trésors nationaux ayant une importance historique et culturelle.

4.5 Chiffres relatifs aux autorisations normales d'exportation

Entre 2018 et 2020, les États membres ont délivré 44 138 autorisations normales (pour les données annuelles, voir également le tableau 1 en annexe).

Autorisations normales par État membre entre 2018 et 2020

¹⁷ Définition des biens culturels à l'article 1^{er} de la convention de l'Unesco de 1970.



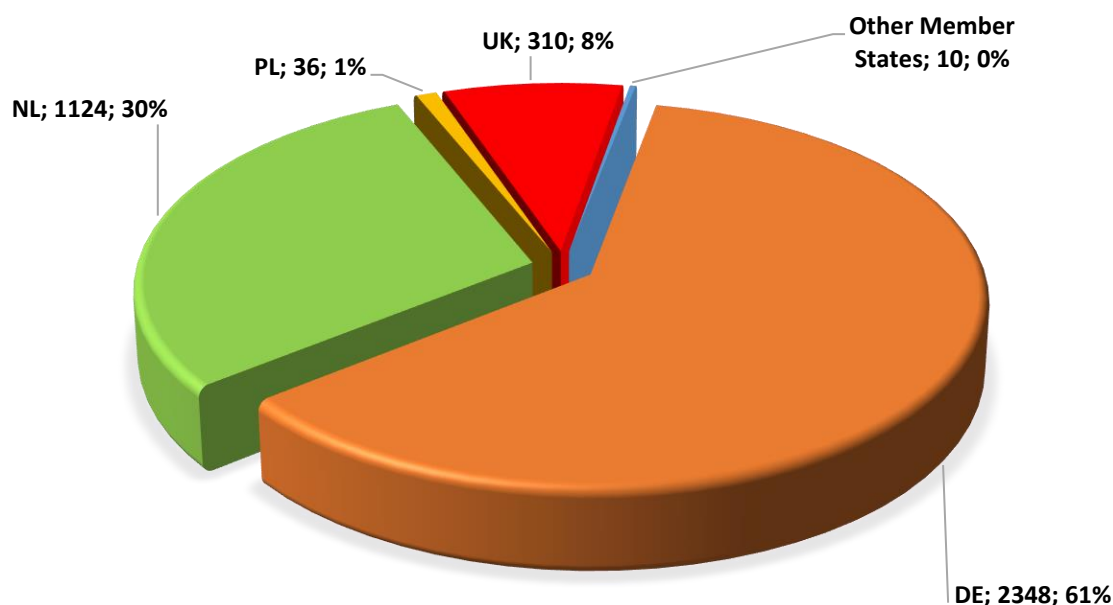
Par ordre décroissant, les principales catégories pour lesquelles des demandes d'autorisation ont été reçues au cours de la période considérée étaient les suivantes: œuvres d'art (peintures, mosaïques, aquarelles et gouaches, gravures, sculptures), objets archéologiques (principalement des exportations temporaires pour des expositions); incunables, manuscrits et cartes; objets présentant un intérêt numismatique (pièces), divers objets d'antiquité de la catégorie 15 tels que des bijoux, instruments de musique, meubles et objets d'ameublement, horlogerie, armes, jouets, tapis, etc. (principalement pour exportation définitive). Au cours de l'année 2020, plusieurs États membres ont signalé une baisse significative du nombre d'exportations pour certaines catégories (les peintures, par exemple), qu'ils attribuent à la pandémie de COVID-19. Toutefois, toujours selon les États membres, une hausse significative du nombre d'autorisations nationales («libre circulation») a été constatée au cours de la même période, ce qui indique une augmentation de la demande sur le marché de l'Union.

4.6 Autorisations ouvertes spécifiques et générales

Les autorisations ouvertes spécifiques peuvent être délivrées pour un bien culturel spécifique **exporté temporairement, de façon régulière, par un particulier** (article 10 du règlement d'exécution). Entre 2018 et 2020, 3 828 autorisations ouvertes spécifiques ont été délivrées (pour les données annuelles, voir également le tableau 2 en annexe). Environ la moitié des États membres indiquent ne pas prévoir la délivrance de telles autorisations. Les autres États membres délivrent principalement des autorisations ouvertes spécifiques pour des instruments de musique exportés dans le cadre de prestations artistiques ou pour des moyens de transport anciens exportés à des fins d'expositions.

Tous les États membres, à l'exception de deux, ont délivré un nombre relativement faible de ces autorisations au cours de la période considérée.

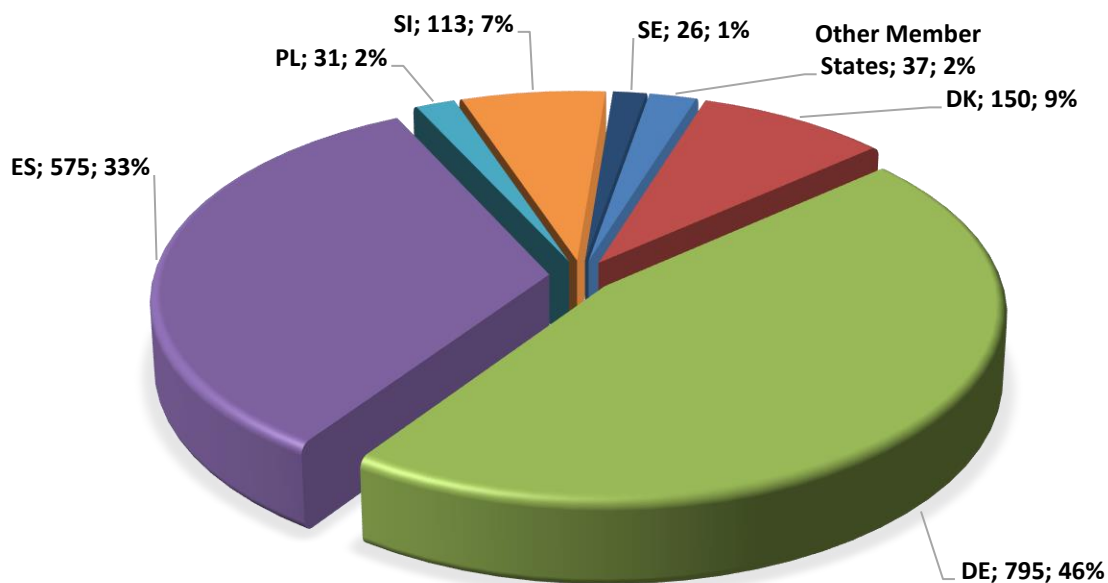
Autorisations ouvertes spécifiques en circulation par État membre entre 2018 et 2020



La durée maximale de validité des autorisations ouvertes spécifiques est de cinq ans en vertu du règlement d'exécution. La majorité des États membres qui délivrent de telles autorisations appliquent cette limite. Il y a toutefois des exceptions où la durée maximale de validité est indéterminée ou plus courte (un à trois ans). Au cours de cette période de validité, les exportations répétées des objets concernés sont admises.

Les autorisations ouvertes générales (article 13 du règlement d'exécution) permettent l'exportation temporaire, de façon régulière, de biens culturels par **des musées ou des institutions similaires**. Entre 2018 et 2020, 1 727 autorisations ouvertes générales ont été délivrées (pour les données annuelles, voir également le tableau 3 en annexe). La durée maximale de validité de ces autorisations est également de cinq ans. La majorité des États membres qui délivrent de telles autorisations fixent des délais plus courts. La durée dépend généralement de la couverture d'assurance ou des besoins liés au prêt ou à l'exposition.

Autorisations ouvertes générales en circulation par État membre entre 2018 et 2020



4.7 Exemption de l'obligation en matière d'autorisation d'exportation

Cette exemption, fondée sur l'article 2, paragraphe 2, du règlement, autorise les États membres à ne pas exiger d'autorisation d'exportation pour les objets visés aux premier et deuxième tirets de la catégorie 1, lorsqu'ils offrent un intérêt archéologique ou scientifique limité.

Au cours des périodes considérées précédentes, seul un État membre avait indiqué avoir eu recours à cette disposition. Toutefois, au cours de la période considérée couverte par le présent rapport, deux autres États membres ont indiqué avoir exempté de l'obligation d'autorisation des objets archéologiques offrant un intérêt limité. Il apparaît que le critère utilisé pour déterminer cet «intérêt limité» dépend du type d'objet, en particulier s'il s'agit d'objets ayant été produits en grande quantité par le passé et qui sont quasi-identiques (par exemple, pièces anciennes) ou d'objets ayant été «exposés» pendant de nombreuses années et qui ne peuvent donc plus être considérés comme le «produit **direct** de fouilles».

4.8 Motifs de rejet d'une demande d'autorisation

Comme pour les périodes considérées précédentes, les cas de rejet d'une demande d'autorisation d'exportation sont assez rares. À l'exception du Royaume-Uni qui représente les deux tiers du marché de l'art européen et qui a rapporté 14 rejets, la majorité des autres États membres ont rejeté en moyenne moins d'une demande par an au cours de la période considérée. Plusieurs États membres ont rapporté n'avoir rejeté aucune demande au cours de la période considérée et deux États membres ont même rapporté n'avoir jamais rejeté de demande d'autorisation.

En ce qui concerne les motifs de rejet des demandes, à l'exception de la désignation de l'objet comme trésor national, dont l'exportation est interdite, les motifs le plus souvent

invoqués sont les suivants: l'opérateur n'a pas soumis la demande à l'autorité effectivement compétente dans l'État membre; le demandeur a refusé ou autrement omis de fournir les informations requises concernant la provenance licite de l'objet; l'objet est un faux; l'objet ne relève pas du champ d'application du règlement; ou le demandeur n'a pas obtenu l'autorisation nationale requise en matière de libre circulation.

En ce qui concerne le dernier motif de rejet, la législation de certains États membres impose à l'exportateur d'obtenir, en plus de l'autorisation d'exportation de l'UE, une autorisation nationale de «libre-circulation» autorisant le bien culturel à quitter le territoire national. Lorsque le droit des États membres prévoit l'obtention d'autorisations nationales de «libre-circulation», l'autorisation d'exportation de l'UE doit être demandée soit simultanément, soit dans un délai déterminé après la délivrance de l'autorisation nationale de «libre-circulation»; autrement dit, l'obtention d'une autorisation nationale constitue une condition préalable à l'octroi de l'autorisation d'exportation de l'UE et en est le fondement.

4.9 Problèmes concernant les autorisations

Photographies. L'ajout de photographies à la demande d'autorisation est un élément très important, car il permet l'identification de l'objet par les douanes lors du contrôle de l'autorisation d'exportation. Tous les États membres exigent des photographies pour les exportations définitives, en particulier l'exportation de collections couvertes par une seule autorisation. Certains États membres prévoient des exceptions dans le cas d'exportations temporaires d'objets de faible valeur/intérêt (par exemple, collections de livres ou d'objets qui n'ont aucun marquage identifiable).

Renvoi de l'exemplaire portant le numéro 3. Le règlement d'exécution dispose, à l'article 5, que l'exemplaire portant le numéro 3¹⁸ du formulaire d'autorisation d'exportation doit être renvoyé par le bureau des douanes de sortie à l'autorité de délivrance afin de confirmer que l'exportation a bien eu lieu et que l'autorisation a été utilisée. Toutefois, les États membres déclarent que tel n'est pas toujours le cas.

Seuls deux États membres, lesquels ont développé et utilisent un système électronique de délivrance des autorisations d'exportation, sont en mesure de vérifier si toutes les autorisations ont été utilisées, car leur système est connecté aux douanes. Toutefois, même dans ce cas, il est difficile de procéder à une vérification lorsque les biens culturels quittent l'Union via le territoire d'un autre État membre. L'utilisation d'un système centralisé d'autorisation en ligne permettant l'interface avec les systèmes informatiques douaniers, tel que celui en cours de développement pour les besoins du règlement d'importation, est généralement perçue par les États membres comme la solution idéale à ce problème.

4.10 Annulation ou révocation des autorisations

La législation d'environ la moitié des États membres prévoit la révocation ou l'annulation des autorisations après leur délivrance, au moyen de dispositions spécifiques relatives aux biens culturels ou en s'appuyant sur le droit administratif général, qui exige la révocation d'un acte administratif dès lors qu'il est fondé sur des informations fausses ou trompeuses. Au cours de la période considérée, seul un État membre a révoqué des autorisations d'exportation (une seule en l'occurrence). Un autre État membre a déclaré avoir révoqué treize autorisations

¹⁸ Le formulaire comprend trois exemplaires: un exemplaire constituant la demande et portant le numéro 1; un exemplaire destiné au titulaire de l'autorisation et portant le numéro 2 et un exemplaire portant le numéro 3 et destiné à être renvoyé à l'autorité de délivrance une fois que le bien culturel a quitté l'Union.

nationales de «libre-circulation», lesquelles constituent dans cet État membre une condition préalable à l'octroi d'une autorisation d'exportation de l'UE.

4.11 Utilisation des systèmes/bases de données électroniques

Comme mentionné précédemment (voir section 3.1), les services de la Commission développent actuellement un système électronique centralisé visant à assurer l'accomplissement des formalités et une coopération administrative dans le cadre du règlement (UE) 2019/880, appelé «système ICG» pour l'importation des biens culturels. Ce système étant supposé faciliter les contrôles et contribuer à la lutte contre le commerce illicite de biens culturels provenant de pays tiers, il a été jugé approprié de déployer les mêmes efforts et d'offrir une protection égale aux biens culturels d'origine européenne. Les services de la Commission ont donc pris soin de concevoir le système ICG de telle manière qu'il puisse également être utilisé à l'avenir, en procédant aux adaptations nécessaires, aux fins du système d'autorisation d'exportation de l'Union.

Un nombre croissant d'États membres ont numérisé ou sont en train de numériser leur système d'autorisation d'exportation. Dans certains États membres, la demande peut être remplie et soumise par voie électronique (par exemple, en remplissant un fichier PDF actif en ligne), mais l'autorisation d'exportation proprement dite est encore signée et délivrée sur papier. Ceci est dû aux dispositions de l'acte d'exécution, qui imposent l'utilisation d'une autorisation papier.

Dans ce contexte, il convient également de noter que la législation nationale de plusieurs États membres donne aux citoyens le droit de soumettre des demandes aux administrations publiques sous forme numérique (en ligne). Cela vaut pour tous les types de demandes (pas uniquement celles liées à l'exportation de biens culturels) et crée l'obligation pour l'administration de développer les plateformes et les systèmes informatiques appropriés en vue de numériser ses procédures et d'être en mesure de recevoir des demandes électroniques de la part des citoyens demandeurs. Par conséquent, plusieurs États membres ont développé ces systèmes électroniques nationaux pour traiter à la fois les autorisations d'exportation de l'Union et les autorisations nationales de libre circulation, c'est-à-dire les autorisations de circulation de biens culturels au sein de l'Union.

Les avantages qu'offre le système numérique d'octroi des autorisations d'exportation de l'UE sont nombreux et évidents: meilleure coopération et meilleure communication entre les douanes et les autorités culturelles compétentes à l'échelle nationale et également à l'échelle de l'Union; meilleur suivi de l'utilisation des autorisations, notamment lorsque le bureau de douane de sortie se trouve dans un autre État membre que celui ayant délivré l'autorisation; interface avec les systèmes informatiques douaniers via l'environnement européen de guichet unique; facilitation du commerce pour les exportateurs; plus grande uniformité dans la mise en œuvre du règlement; accomplissement plus rapide des formalités dans un environnement sans papier et prévention efficace des falsifications, pour n'en citer que quelques-uns. Par conséquent, la grande majorité des États membres de l'Union sont résolument favorables à la transition numérique. Deux États membres ont toutefois exprimé certaines préoccupations quant à l'utilisation d'un système électronique centralisé semblable à celui actuellement en cours de développement pour l'importation.

Plus précisément, les États membres en question ont souligné que les bases de données ou les systèmes nationaux qu'ils utilisent actuellement sont adaptés à leurs spécificités, notamment lorsque leur législation prévoit l'obligation d'obtenir des autorisations nationales en plus de l'autorisation d'exportation de l'Union ou lorsque l'autorisation nationale constitue une condition préalable à la délivrance de l'autorisation d'exportation de l'Union. En outre,

compte tenu de l'investissement réalisé, il pourrait sembler contre-productif de mettre complètement au rebut leurs systèmes nationaux pour les remplacer par un système centralisé à l'échelle de l'UE.

De ce fait, les services de la Commission ont lancé une étude de faisabilité destinée à analyser et à examiner, entre autres aspects de la numérisation, la rentabilisation du développement d'une extension «hybride» du système ICG aux fins d'exportation, dont l'objectif serait de centraliser les fonctionnalités offrant les avantages de la numérisation, tout en laissant aux systèmes nationaux les autres éléments considérés comme mieux gérés à l'échelle de l'État membre (avec la possibilité d'établir une interface).

La numérisation du système d'octroi d'autorisations d'exportation nécessitera une modification des dispositions d'exécution du règlement (UE) n° 1081/2012. Le même instrument devrait également déterminer la relation entre les autorisations d'exportation et les autorisations d'importation, afin de garantir la sécurité juridique et d'éviter la duplication des exigences documentaires¹⁹.

4.12 Ressources matérielles et humaines

Les besoins en personnel et en ressources pour mettre en œuvre le règlement sont restés stables dans la majorité des États membres au cours de la période considérée. Dans trois États membres, les ressources humaines ont diminué en réponse aux besoins stratégiques et administratifs croissants et dans deux autres États membres, les besoins ont augmenté, mais aucun recrutement des ressources nécessaires n'a eu lieu pour y satisfaire (l'un de ces États membres a mentionné la pandémie de COVID-19 comme raison du retard pris dans le recrutement de personnel supplémentaire). Trois États membres ont déclaré que leurs besoins avaient diminué en raison d'un nombre plus faible d'autorisations d'exportation (le COVID-19 a une nouvelle fois été invoqué comme cause de cette diminution).

5. CONCLUSIONS ET QUESTIONS EN SUSPENS

Compte tenu des retours d'information reçus des États membres concernant la période considérée (2018-2020), le règlement semble produire de bons résultats en ce qui concerne la réalisation de ses objectifs et est perçu par les États membres comme un instrument juridique particulièrement important dans le cadre de la lutte contre le commerce illicite de biens culturels.

Comme cela était le cas dans les précédents rapports, la coopération et la communication administratives entre les autorités chargées de l'application du règlement au sein de l'Union sont désignées comme l'un des principaux aspects dont la mise en œuvre peut être améliorée.

Les différences d'interprétation de certaines dispositions du règlement et, notamment, de la portée des catégories de biens culturels et des termes clés «[où les biens] “se trouvent à titre définitif”» (qui déterminent l'État membre compétent pour délivrer l'autorisation d'exportation) sont également considérées comme des obstacles potentiels à la mise en œuvre uniforme du règlement.

Plusieurs États membres soulignent que les seuils de valeur ne sont pas bien adaptés aux prix et aux marchés locaux et, en étant trop élevés, excluent du champ d'application du règlement

¹⁹ De fait, dans deux États membres, les autorisations ou les certificats d'importation nationaux peuvent être accordés sur demande (pour les importations temporaires). Ainsi, les importateurs de biens culturels seraient exempts de l'obligation d'obtenir et de présenter une autorisation d'exportation de l'UE en douane au retour des biens en question dans le pays tiers d'origine.

et de la protection offerte par celui-ci de nombreux objets culturels désignés par leurs législations comme des trésors nationaux.

Enfin, les États membres réaffirment leur volonté de passer d'un système papier à un système électronique (sans support papier) pour les autorisations d'exportation. Ils estiment que la numérisation des autorisations d'exportation facilitera l'accomplissement des formalités par les opérateurs; accélérera le traitement des demandes; améliorera la vérification de la provenance par les autorités compétentes; et améliorera l'efficacité et l'efficience des contrôles douaniers.

6. ANNEXES

Tableau 1. Autorisations normales délivrées par les États membres

État membre	Année			2018-2020	Part du total en %
	2018	2019	2020		
BE	340	352	181	873	1,98 %
BG	0	1	0	1	0,00 %
CZ	12	96	2	110	0,25 %
DK	59	61	24	144	0,33 %
DE	1368	1387	931	3686	8,35 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	16	17	11	44	0,10 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	1694	1838	2185	5717	12,95 %
FR	3064	2990	1841	7895	17,89 %
HR	19	9	14	42	0,10 %
IT (1)	67	99	87	253	0,57 %
CY	2	5	2	9	0,02 %
LV	0	1	0	1	0,00 %
LT (2)					0,00 %
LU	6	3	1	10	0,02 %
HU	4	9	1	14	0,03 %
MT	0	19	7	26	0,06 %
NL	368	289	218	875	1,98 %
AT	858	702	371	1931	4,37 %
PL	58	9	2	69	0,16 %
PT	385	396	582	1363	3,09 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	16	16	20	52	0,12 %
SK	11	12	5	28	0,06 %
FI	7	1	0	8	0,02 %
SE	134	70	33	237	0,54 %
UK	8351	8177	4222	20750	47,01 %
Total	16839	16559	10740	44138	100,00 %

(1)

2018	2019	2020
Autorisations d'exportation permanentes 64 Autorisations d'exportation temporaires 3	Autorisations d'exportation permanentes 94 Autorisations d'exportation temporaires 5	Autorisations d'exportation permanentes 85 Autorisations d'exportation temporaires 2

(2) Pas de données statistiques fournies.

Tableau 2. Autorisations ouvertes spécifiques en circulation

État membre	Année			2018-2020	Part du total en %
	2018	2019	2020		
BE	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	0	0,00 %
DK	0	0	0	0	0,00 %
DE	555	965	828	2348	61,34 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	0	0	0	0	0,00 %
FR	4	1	2	7	0,18 %
HR	0	0	1	1	0,03 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT (1)				0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0,00 %
NL	336	394	394	1124	29,36 %
AT	0	0	1	1	0,03 %
PL	6	15	15	36	0,94 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	0	0	1	1	0,03 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	-	-	-	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0,00 %
UK	146	142	22	310	8,10 %
Total	1047	1517	1264	3828	100,00 %

(1) Pas de données statistiques fournies.

Tableau 3. Autorisations ouvertes générales en circulation

État membre	Année			2018-2020	Part du total en %
	2018	2019	2020		
BE	0	0	0	0	0,00 %
BG	4	1	0	5	0,29 %
CZ	0	0	0	0	0,00 %
DK	50	50	50	150	8,69 %
DE	228	286	281	795	46,03 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	2	10	2	14	0,81 %
ES	233	252	90	575	33,29 %
FR	0	0	0	0	0,00 %
HR	3	0	0	3	0,17 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT (1)	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	14	1	0	15	0,87 %
MT	0	0	0	0	0,00 %
NL	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	0	0,00 %
PL	12	11	8	31	1,80 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	38	38	37	113	6,54 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0,00 %
SE	9	9	8	26	1,51 %
UK	0	0	0	0	0,00 %
Total	593	658	476	1727	100,00 %

(1) Pas de données statistiques fournies.

Tableau 4. Demandes d'autorisations normales refusées

État membre	Année			2018-2020	Part du total en %
	2018	2019	2020		
BE	0	2	0	2	0,46 %
BG	0	0	0	0	0,00 %
CZ	2	1	0	3	0,69 %
DK	0	0	0	0	0,00 %
DE	0	0	0	0	0,00 %
EE	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0,00 %
ES	82	72	116	270	61,93 %
FR	0	0	0	0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0,00 %
IT	0	0	0	0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0,00 %
LT (1)				0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0,00 %
HU	50	41	42	133	30,50 %
MT	2	0	2	4	0,92 %
NL	0	0	1	1	0,23 %
AT	1	1	3	5	1,15 %
PL	0	0	0	0	0,00 %
PT	0	0	0	0	0,00 %
RO	0	0	0	0	0,00 %
SI	0	1	1	2	0,46 %
SK	0	0	0	0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0,00 %
UK	7	7	2	16	3,67 %
Total	144	125	167	436	100,00 %

(1) Pas de données statistiques fournies.

Tableau 5. Cas de violation/non-conformité

Année	Nombre d'États membres ayant praticué des saisies	Nombre total de cas de violation
2018 (1)	12	117
2019 (2)	12	84
2020 (2)	8	52
Total		253

(1) Un État membre n'a fourni aucune donnée.

(2) Deux États membres n'ont fourni aucune donnée.