

-

RAPPORT
SUR LE PROJET DE LOI, N° 771,
RELATIVE AUX EXPOSITIONS DE BIENS CULTURELS
(Rapporteur au nom de la Commission de la Culture :
Madame Michèle DITTLOT)

Le projet de loi, n° 771, relative aux expositions de biens culturels, a été transmis au Conseil National le 20 novembre 2003. Il a été déposé par le Gouvernement lors de la séance publique du 27 novembre 2003, au cours de laquelle il a été procédé à son renvoi devant la Commission de la Culture qui l'a aussitôt examiné.

Ce projet de loi organise, dans son Article Unique, l'insaisissabilité des biens culturels prêtés par les Etats étrangers ainsi que par leurs collectivités ou institutions culturelles à l'occasion d'expositions temporaires organisées en Principauté sous l'égide de l'Etat monégasque.

Il confère ainsi aux propriétaires des ces biens une protection similaire à celle instaurée dans le pays voisin par la loi n° 94-679 du 8 août 1994, assurant l'immunité des biens culturels étrangers mis à disposition du public monégasque à des fins éducatives ou pédagogiques pendant toute la durée de leur présentation en Principauté.

A l'heure où certaines institutions culturelles de la Principauté, à l'instar du Grimaldi Forum, s'appêtent à accueillir en leur sein des collections étrangères prestigieuses destinées à faire l'objet d'expositions publiques, l'introduction en droit monégasque d'une garantie d'insaisissabilité, de nature à répondre à l'exigence croissante de sécurité juridique manifestée par les Etats lors du prêt d'œuvres ou de biens ressortant de leur patrimoine culturel national, constitue une mesure souhaitable afin de favoriser l'organisation d'évènements culturels majeurs en Principauté et de permettre le développement, dans ce domaine, de manifestations et d'initiatives contribuant au rayonnement de Monaco à l'international.

La Commission, après avoir observé que le Gouvernement a appelé de ses vœux un vote de ce projet de loi à bref délai, a estimé après l'avoir sérieusement examiné que ce texte, dont l'adoption est de nature à faciliter les échanges culturels avec l'étranger et l'accès du public monégasque, sur son lieu de résidence, aux objets constituant l'expression ou le témoignage de la richesse artistique et culturelle des autres nations, présentait un intérêt certain pour la Principauté.

Elle a en outre relevé que la garantie d'immunité offerte par le projet de loi, n° 771, aux biens culturels étrangers prêtés à l'Etat aux fins d'exposition, n'aurait pas vocation à constituer une spécificité nationale mais consacrerait au contraire la reconnaissance en droit monégasque du statut particulier de ces biens, qui font l'objet de semblables mesures de protection dans le pays voisin, mais également dans des pays plus lointains comme le Canada ou les Etats-Unis.

La Commission s'est en revanche interrogée sur l'opportunité de définir plus précisément le champ d'application du projet de loi, dans la mesure où la garantie d'insaisissabilité qu'il organise constitue une protection exorbitante du droit commun de la propriété des biens et de la procédure civile et pénale, auxquels il ne saurait être dérogé que dans des cas limitatifs.

Elle relève à ce titre que la notion large de « *biens culturels* » qui a été retenue par le Gouvernement, ne renvoie à aucun concept connu en droit monégasque, alors que cette notion est connue du droit français au travers de la réglementation douanière ou relative à la protection du patrimoine culturel applicable tant au plan national que communautaire.

La Commission observe cependant que le dispositif retenu par le projet de loi, qui prévoit que la liste des biens bénéficiant de la garantie d'insaisissabilité ainsi que la durée pour laquelle ces biens seront réputés insaisissables, sont précisées par arrêté ministériel à l'occasion de chaque exposition, permettra de fixer précisément au cas par cas les biens prêtés pour exposition temporaire à Monaco et protégés au titre de cette garantie.

Dans un souci de transparence et afin d'éviter toute difficulté ultérieure dans le traitement des demandes d'insaisissabilité présentées par les Etats ou musées étrangers, la Commission recommande néanmoins que le Gouvernement fasse connaître à l'avance les catégories de biens auxquels cette garantie est susceptible de s'appliquer, qui devraient par exemple revêtir un intérêt majeur pour les sujets intéressant l'évolution de l'homme ou de la nature comme l'archéologie, la préhistoire, l'histoire, la littérature, l'art ou la science et ne pas faire l'objet d'une exploitation commerciale.

Les membres de la Commission souhaitent également attirer l'attention du Gouvernement sur les possibles difficultés de mise en œuvre de la disposition prévue au projet de loi, n° 771, au regard des prérogatives spécifiques du pays voisin en matière douanière.

La Commission rappelle qu'en vertu de l'union douanière réalisée entre la France et Monaco depuis 1865, le Code des douanes français ainsi que l'ensemble de la législation et de la réglementation douanières françaises sont applicables de plein droit en Principauté. La Convention douanière du 18 août 1963, qui régit actuellement les modalités de fonctionnement de cette union douanière, prévoit en outre que les douanes françaises sont habilitées à intervenir sur le territoire monégasque, dans les mêmes conditions qu'en

France, pour veiller à l'application des textes législatifs et réglementaires en vigueur relatifs notamment à la circulation et au contrôle des importations et des exportations.

A ce titre, l'Administration française des douanes a le pouvoir de procéder, sur le territoire de la Principauté, à toute opération de saisie destinée à constater une infraction en matière douanière, ou une infraction à la réglementation sur les marques ou sur le contrôle de la librairie visés au paragraphe I du protocole de signature de la Convention douanière du 18 août 1963. L'article 323 du Code des douanes permet par ailleurs aux agents constatant une infraction douanière de confisquer tous objets en lien avec l'infraction et de procéder à la retenue préventive de toutes valeurs affectées à la sûreté des pénalités qui en découleraient.

Les membres de la Commission s'interrogent en conséquence sur le point de savoir si la garantie d'insaisissabilité des biens culturels étrangers prêtés à l'Etat monégasque en vue de leur exposition au public, instaurée par le projet de loi, n° 771, n'est pas susceptible de se heurter, dans certains cas, aux prérogatives de l'administration française s'agissant de la recherche et de la constatation des contraventions ou délits douaniers en Principauté.

La Commission observe que cette question ne devrait pas concerner les prêts en provenance d'un Etat membre de l'Union Européenne ou d'un organisme culturel situé dans cet Etat membre, compte tenu de la suppression des formalités fiscales et douanières liées au franchissement des frontières intracommunautaires depuis le 1^{er} janvier 1984 et de l'intégration de Monaco au territoire douanier communautaire, réalisée en vertu de l'article 2 du Règlement CEE n° 2151/84 du Conseil du 23 juillet 1984 relatif au territoire douanier de la Communauté.

En revanche, la question est susceptible de se poser pour les prêts de biens culturels en provenance d'un pays tiers à l'Union Européenne, ou ayant préalablement transité par un Etat membre de l'Union Européenne ou par un pays tiers lié à la France par des traités ou accords internationaux de coopération douanière. Dans ces cas précis, toute infraction douanière

caractérisée lors de la circulation de ces biens (soit que leur importation ou réexportation soit soumise à des formalités de déclaration ou d'autorisation particulières, soit qu'elle n'ait pas donné lieu à prélèvement des droits et taxes éventuellement applicables) permettrait, sur le fondement de la Convention douanière du 18 août 1963, l'intervention des douanes françaises en territoire monégasque et l'exercice, le cas échéant, de leur pouvoir de saisie.

Dans ces circonstances très particulières, les dispositions introduites par le projet de loi, n° 771, pourraient ne pas être opposables à l'administration douanière française, compte tenu des pouvoirs qu'elle tire de la Convention précitée.

Considérant néanmoins le caractère relativement théorique de ce point, s'agissant au surplus de prêts consentis directement par des autorités étrangères ou par des organismes à vocation culturelle en dépendant, la Commission entend seulement le mentionner à titre informatif, tout en notant qu'il ne saurait remettre en cause l'intérêt d'adopter le projet de loi, n° 771, eu égard au rayonnement attendu des expositions culturelles que ce texte permettrait de mener à bien.

La Commission estime en conséquence que le texte du projet de loi, n° 771, peut être voté en l'état, sous réserve d'y apporter quelques modifications de pure forme visant à clarifier certains points.

Ainsi, au premier alinéa de l'Article Unique, la Commission a jugé utile de préciser ce qui était implicitement sous-entendu dans la rédaction initiale, à savoir que seuls les biens culturels étrangers prêtés en vue de leur exposition au public « à Monaco » sont insaisissables. De même, la Commission a estimé superfétatoire l'emploi du terme « autre » au deuxième membre de phrase de l'alinéa premier pour qualifier toute personne morale en dehors de l'Etat qui serait désignée par arrêté ministériel, et a souhaité le supprimer.

Concernant le second alinéa, la Commission souhaite que soit précisé, conformément à l'exposé des motifs du Gouvernement, que l'arrêté ministériel fixant pour chaque exposition la liste des biens exposés ainsi que la durée de leur prêt et l'identité des organisateurs de l'exposition, fera l'objet d'une publication officielle au Journal de Monaco. Dans la mesure où cette publication s'appliquera également à l'arrêté ministériel visé au premier alinéa, désignant le bénéficiaire des biens culturels prêtés lorsque ce bénéficiaire n'est pas l'Etat lui-même, la Commission suggère de traiter ce point dans un alinéa d'ajout à la suite du second alinéa de l'Article Unique.

La Commission propose donc que l'Article Unique du projet de loi, n° 771, soit amendé comme suit :

*« Article Unique – Les biens culturels prêtés par un Etat étranger, une collectivité publique ou une institution culturelle étrangères, destinés à être exposés au public à **Monaco**, sont insaisissables pendant la durée de leur prêt à l'Etat ou à toute ~~autre~~ personne morale désignée par arrêté ministériel.*

Sont également fixés par arrêté ministériel, pour chaque exposition, la liste des biens culturels à exposer, la durée du prêt ainsi que la désignation des organisateurs.

Les arrêtés ministériels visés aux deux alinéas précédents font l'objet d'une publication au Journal de Monaco.»

Sous le bénéfice des observations et des recommandations qui précèdent, la Commission propose au Conseil National d'adopter le présent projet de loi tel qu'amendé.