

UNIDROIT 1989
Etude LXX - Doc. 17
(Original: français)

U n i d r o i t

INSTITUT INTERNATIONAL POUR L'UNIFICATION DU DROIT PRIVE
=====

LA PROTECTION INTERNATIONALE DES BIENS CULTURELS

Communication de la Commission des Communautés européennes
au Conseil 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

Rome, décembre 1989

COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

COM (89) 594 final

Bruxelles, le 22 novembre 1989

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
RELATIVE A LA PROTECTION DES TRESORS NATIONAUX
AYANT UNE VALEUR ARTISTIQUE, HISTORIQUE OU
ARCHEOLOGIQUE DANS LA PERSPECTIVE DE
LA SUPPRESSION DES FRONTIERES INTERIEURES EN 1992**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL
RELATIVE A LA PROTECTION DES TRESORS NATIONAUX
AYANT UNE VALEUR ARTISTIQUE, HISTORIQUE OU
ARCHEOLOGIQUE DANS LA PERSPECTIVE DE
LA SUPPRESSION DES FRONTIERES INTERIEURES EN 1992

1. L'Acte unique européen prévoit que la Communauté européenne doit établir avant le 31 décembre 1992 le marché intérieur, qui comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée. Depuis quelque temps, la réalisation progressive de cet objectif communautaire fait naître également des craintes : est-ce que ce grand pas en avant pour l'Europe n'entraînera pas un appauvrissement des patrimoines artistiques, historiques et archéologiques des Etats membres? Que ces craintes soient justifiées ou non, une réflexion dans ce domaine s'impose à tous les concernés.

Il convient, en effet, de réaliser deux objectifs qui sont également importants. D'une part, il est clair que le marché intérieur devra être réalisé pleinement; c'est un objectif que les Etats membres ont fixé d'un commun accord pour la Communauté. D'autre part, il y a la légitime attente des Etats membres de pouvoir poursuivre activement leur politique culturelle - comme elle est de leur compétence - notamment dans le domaine de la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique.

2. A long terme, l'idéal serait de faire progresser l'idée d'un patrimoine commun à tous les Européens. Toutefois, dans l'immédiat il faut concilier l'instauration du marché intérieur avec la réalité des sensibilités nationales dans le domaine de la protection des trésors nationaux, qui sont d'ailleurs reconnues par le Traité CEE. Il serait en effet peu concevable d'appliquer sans réserve la logique du marché intérieur et le principe de la libre circulation des marchandises à l'égard d'objets qui constituent des trésors nationaux: il faut tenir compte de la spécificité et du caractère particulier des biens culturels qui ne peuvent pas être considérés comme des simples marchandises. Mais il est aussi vrai que la réalisation du marché intérieur pourrait être mise en difficulté par l'application de mesures nationales de protection des trésors nationaux. Le Groupe des Coordonnateurs, créé par le Conseil Européen pour coordonner et stimuler les travaux en cours dans différentes enceintes en vue de la suppression des frontières physiques, a d'ailleurs mentionné dans son rapport au Conseil Européen de Madrid de juin 1989 ("document de Palma") que des mesures dans ce domaine sont souhaitables.

3. La Commission aimerait entamer un dialogue avec les Etats membres. Il ne faut pas attendre de la Commission qu'elle découvre seule les problèmes qui peuvent éventuellement résulter de l'établissement du marché intérieur pour la protection des trésors nationaux, ni, encore moins, qu'elle avance le cas échéant pour chaque problème éventuel une unique solution préétablie.

Le point de départ de cette communication est la simple constatation que tous les Etats membres appliquent - dans le cadre de leur politique en matière de protection du patrimoine artistique, historique et archéologique - des législations qui interdisent ou soumettent à l'accomplissement de certaines formalités la sortie de certains biens culturels de leur territoire. Le présent document se concentre sur les conséquences de l'établissement du marché intérieur sur la mise en œuvre de ces législations.

Il incombe en premier lieu aux Etats membres d'examiner les conséquences de l'établissement du marché intérieur sur la mise en œuvre de leur politiques en matière culturelle et la question de savoir si des nouvelles mesures dans ce domaine sont nécessaires ou souhaitables. Toutefois, bien qu'un examen de ces questions est nécessaire sur le plan national dans chaque Etat membre, un tel examen est aussi nécessaire au niveau communautaire.

Avec la présente communication, la Commission almerait apporter quelques éléments de réflexion et ouvrir le débat.

Elle décrit d'abord le cadre juridique dans lequel il faut situer la réflexion. Ensuite, elle essaie de tracer des orientations qui pourraient constituer des réponses aux questions relevées dans la première partie. La Commission ne marque une préférence pour aucune des idées avancées, mais elle vise, par la présentation de ces orientations, à apporter une contribution constructive dans le dialogue qui devra s'instaurer entre les Etats membres et la Commission.

I. LE CADRE JURIDIQUE

A) Les articles 30-36 du traité CEE

4. Comme la Cour de Justice l'a dit dans son arrêt du 10 décembre 1968 (aff. 7/68, Commission c. Italie), les dispositions concernant la libre circulation des marchandises dans le marché commun (en particulier les articles 30 et 34 CEE) sont applicables à toutes les marchandises, y compris des objets tels que les oeuvres d'art. Toutefois, en vertu de l'article 36 CEE, les articles 30-34 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation ou d'exportation justifiées notamment par des raisons "de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique". En fait, tous les Etats membres ont une législation qui, dans une mesure plus ou moins importante, interdit ou restreint (par des procédures spécifiques de licences et autorisations) l'exportation des trésors nationaux.

5. La Commission, à laquelle le Traité a assigné la tâche de veiller à l'application du droit communautaire, a l'obligation d'examiner la compatibilité des législations actuelles avec le droit communautaire, et notamment les articles 30-36 CEE. Plutôt que d'agir ponctuellement, la Commission a estimé qu'il faut, dans ce domaine, agir d'une façon systématique en rendant public l'interprétation qu'elle donne aux dispositions de droit communautaire concernées. Aussi, la Commission envisage de publier dans quelques mois, et après une consultation des Etats membres sur un projet de texte, une communication interprétative concernant la libre circulation des oeuvres d'art dans la Communauté. Dans cette communication, la Commission envisage - sous réserve des consultations ultérieures - de donner l'interprétation suivante à l'article 36 CEE. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour de Justice en matière d'autres exceptions à la libre circulation des marchandises, il appartient à chaque Etat membre de déterminer quels sont pour lui les critères permettant d'identifier des biens culturels qui peuvent être considérés comme ayant le rang de "trésors nationaux"; toutefois, cette définition de la notion "trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique" ne saurait être déterminée unilatéralement par les Etats membres sans un contrôle des institutions de la Communauté. La Commission propose quelques critères qui constituent en quelque sorte le cadre à l'intérieur duquel les Etats membres peuvent appliquer leurs législations. Par ailleurs, l'article 36 CEE - qui doit être interprété d'une façon restrictive puisqu'il porte dérogation aux règles fondamentales de la libre circulation des marchandises - ne pourra pas être invoqué pour justifier des législations, des procédures ou des pratiques qui amènent à des discriminations ou à des restrictions disproportionnées par rapport au but.

6. On peut douter que toutes ces législations respectent intégralement les limites tracées par le droit communautaire mais il est en tout cas indéniable qu'elles sont, du moins en partie, justifiées au regard du droit communautaire actuel. En d'autres termes, le droit communautaire actuel - indépendamment de l'établissement du marché intérieur - permet l'application des mesures nationales qui interdisent ou restreignent la sortie de biens culturels pour autant que ces législations respectent les limites tracées par le droit

communautaires.

7. Il est vrai que la Communauté essaie de limiter dans d'autres domaines le recours à l'article 36 CEE, notamment en adoptant des normes communautaires qui harmonisent les exigences des Etats membres. A cet égard, il faut noter une différence majeure entre la protection des trésors nationaux et les autres raisons invoquées (dans le cadre de la jurisprudence "Cassis de Dijon" ou de l'art. 36 CEE) pour restreindre la circulation des marchandises. La plupart de ces raisons (protection de la santé, de l'environnement, des consommateurs, de la propriété industrielle, etc.) sont invoquées pour restreindre les importations et peuvent donc être éliminées comme obstacle à la libre circulation par une harmonisation des normes et réglementations en question. Le problème de la protection des trésors nationaux, par contre, continuerait à exister même si les Etats membres disposaient tous d'une législation identique (ce qui n'est d'ailleurs nullement le cas). Alors qu'il s'agit seulement de trouver un niveau communautaire de protection de "la santé", de l'"environnement", etc., les Etats membres raisonnent en matière de protection des trésors nationaux en termes de sauvegarde de "leur" patrimoine.

Une harmonisation des droits nationaux aurait pour conséquence que dans chaque Etat membre l'exportation des trésors nationaux serait interdite ou soumise à restrictions selon les mêmes critères. Mais il faut craindre qu'une simple harmonisation ne supprime pas l'obstacle. Le fait qui est ressenti comme une atteinte au patrimoine national est la sortie du territoire national. Savoir que l'objet en question sera protégé de la même façon dans un autre Etat membre ne suffit pas. En d'autres termes, une harmonisation - supposée qu'elle était possible - ne ferait pas disparaître le recours à l'article 36 CEE en cette matière.

B) Le marché intérieur

8. L'Acte unique européen a introduit dans le traité CEE l'article 8A, qui dispose que "la Communauté arrête les mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur ... (qui) comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes ... est assurée ...".

Il faut noter qu'au moment de la signature de l'Acte unique européen, une Déclaration générale a été adoptée selon laquelle : "aucune de ces dispositions n'affecte le droit des Etats membres de prendre celles des mesures qu'ils jugent nécessaires en matière de lutte contre... le trafic des oeuvres d'art et des antiquités".

9. Comme la Commission l'a expliqué dans son "Livre Blanc sur l'achèvement du marché intérieur" (COM(85)310 final), le marché intérieur comporte notamment:

12. - L'élimination des frontières physiques entre les Etats membres: tous les contrôles des marchandises et des personnes qui sont effectués aujourd'hui aux frontières intérieures de la Communauté devront disparaître.

- L'élimination des frontières fiscales entre les Etats membres: les contrôles et procédures qui sont appliqués aujourd'hui pour des raisons fiscales (TVA) aux échanges intracommunautaires devront disparaître.

10. L'abolition des contrôles aux frontières intérieures n'équivaut pas automatiquement à l'abolition des procédures, interdictions et restrictions que connaissent actuellement les Etats membres en matière d'exportation de trésors nationaux. En principe, l'article 36 restera d'application.

Les Etats membres pourront donc continuer à appliquer après 1992 les législations nationales, dans la mesure où elles respectent les limites tracées par l'article 36 CEE.

11. Toutefois, l'établissement du marché intérieur aura des conséquences pour la mise en oeuvre de ces législations: les Etats membres n'auront plus la possibilité de contrôler les marchandises et les personnes lors du passage des frontières intérieures, et les procédures d'exportation et les contrôles prévues par les législations perdront leur support actuel, c'est-à-dire les contrôles pour des raisons fiscales.

En d'autres termes, les Etats membres pourront continuer à appliquer leurs législations, mais certains moyens de contrôle disparaîtront.

C) Le régime commun aux exportations

12. La Communauté, qui est une union douanière, applique depuis 1970 un régime commun aux exportations vers les pays tiers, en vertu du règlement 2603/69 du Conseil du 20.12.1969 (J.O.C.E., 1969, L324/25). En principe, les exportations sont libres (art. 1^{er} régl. 2603/69). En outre, le droit communautaire a harmonisé les procédures d'exportation des marchandises communautaires (Directive 81/177 du 24.2.1981, J.O.C.E., 1981, L83/40; Directive 82/347 du 23.4.1982, J.O.C.E. 1982, L 156/1); toute exportation d'une marchandise est subordonnée au dépôt dans un bureau de douane d'une déclaration à l'exportation, à laquelle doivent être joints "tous documents dont la production est nécessaire pour permettre l'application correcte... des dispositions régissant l'exportation des marchandises" (art. 3 Dir. 81/177).

Toutefois, l'article 11 du règlement 2603/69 dispose que le régime commun ne fait pas obstacle aux restrictions quantitatives à l'exportation appliquées par les Etats membres, justifiées notamment par des raisons de "protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique".

Par ailleurs, le GATT, qui prévoit aussi l'absence de restrictions à l'exportation, dispose dans son article XX que cet Accord n'empêche pas des mesures "f) imposées pour la protection de trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique". L'exception de l'art. 36 CEE pour le commerce intracommunautaire existe donc aussi pour les exportations vers les pays tiers, ce qui est d'ailleurs la logique même.

Mais il est clair que chaque Etat membre utilise la possibilité ouverte par l'article 11 du règlement 2603/89 pour appliquer sa loi nationale. En cette matière, la Communauté dispose donc à ses frontières extérieures douze régimes différents.

13. En principe, l'établissement du marché intérieur ne modifiera pas ces données. Mais ce régime d'exportation sera appliqué dans une situation tout à fait modifiée. Le fait qu'il n'y aura plus de contrôles aux frontières intérieures et que l'administration fiscale n'interviendra plus dans le contrôle des objets expédiés dans la Communauté aura comme conséquence qu'il sera matériellement beaucoup plus facile de présenter un trésor national, sorti illicitement du pays d'origine, au bureau de douane de l'Etat membre de son choix, pour être exporté vers un pays tiers.

Sans mesures qui permettent à l'administration douanière, de l'Etat membre où l'objet est présenté pour être exporté vers un pays tiers, de tenir compte des intérêts des autres Etats membres, elle ne pourra appliquer que sa propre législation comme c'est le cas aujourd'hui, mais peut être à l'égard d'un nombre d'objets plus élevé.

D) Les conventions internationales

14. Il importe de rappeler qu'il existe parmi les conventions internationales qui concernent directement ou indirectement la protection des biens culturels, deux conventions qui ont une importance particulière :

15. La Convention UNESCO du 14 novembre 1970 "concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels". Cette convention donne une définition large des biens culturels. Pour la problématique du présent document, les dispositions pertinentes sont l'article 6 par lequel les Etats Parties s'engagent à instituer un certificat d'exportation et à interdire la sortie des biens culturels non accompagnés de ce certificat, l'article 7 par lequel les Etats Parties s'engagent à prendre des mesures afin d'empêcher l'acquisition par les musées de biens culturels exportés illicitement et à restituer à la requête de l'Etat d'origine tout bien culturel volé dans un musée à condition d'une indemnité équitable pour l'acheteur de bonne foi, et l'article 10 par lequel les Etats Parties s'engagent à obliger les antiquaires à tenir un registre mentionnant la provenance de chaque bien culturel, le fournisseur et le prix et à informer l'acheteur d'une éventuelle interdiction d'exporter.

Cette convention a été ratifiée par la Grèce, l'Espagne, l'Italie et le Portugal (et 59 autres pays : les Etats-Unis, Canada, Turquie, Chypre, sept pays est-européens, 17 pays africains, 16 pays asiatiques et 15 pays américains).

16. La Convention européenne du 23 juin 1985 "sur les infractions visant des biens culturels" (Conseil de l'Europe n° 119). La convention vise essentiellement l'entraide judiciaire: l'art. 8 prévoit l'exécution de jugements d'une Partie aux fins de saisie et de remise des biens culturels se trouvant sur le territoire de la Partie requise à la personne désignée dpar le jugement; les Parties peuvent toutefois déterminer les conditions dans lesquelles ce jugement est exécuté. Cette Convention prévoit une liste de

biens culturels (en partie facultative) à l'égard desquels elle est applicable; les infractions à l'égard desquelles elle instaure l'entraide et l'exécution de jugements sont le vol, l'appropriation avec violence et le recel. Les Etats contractants peuvent toutefois la déclarer applicable à l'égard d'autres infractions visant des biens culturels, et notamment l'exportation illicite.

Cette convention n'est pas encore entrée en vigueur : aucun pays ne l'a ratifiée jusqu'ici (la Grèce, l'Italie et le Portugal l'ont signée, tout comme Chypre, la Turquie et le Liechtenstein).

E) La définition du champ d'application matériel d'éventuelles mesures

17. Si l'on envisage de prendre certaines mesures afin de protéger le patrimoine des Etats membres, la question de la définition du champ d'application matériel est évidemment cruciale.

Il importe de préciser qu'il s'agit de déterminer les objets à l'égard desquels des procédures et des mesures de contrôle et de vérification peuvent être prévues et non de déterminer les objets à l'égard desquels les Etats membres prennent effectivement des mesures "de protection des trésors nationaux" (interdiction de sortie, demande en retour). Les mesures de contrôle visent, par la force des choses, des catégories, des types d'objets, pour permettre l'intervention dans des cas limités.

18. En ce qui concerne les mesures "autonomes", prises sur le plan national en vue de la seule protection des trésors nationaux, les Etats membres sont en principe libres de définir le champ d'application matériel, sous réserve des limites apportées par le droit communautaire.

19. En ce qui concerne par contre les mesures à prendre le cas échéant au niveau communautaire, la situation est différente. Il est évident que les procédures et les mesures de contrôle au niveau communautaire ne peuvent fonctionner qu'avec un champ d'application uniforme. Celui-ci sera, bien-sûr, proposé par la Commission, mais il est aussi évident que son contenu devra prendre en compte les préoccupations des Etats membres en cette matière: il s'agit, en fin de compte, d'une matière (protection du patrimoine national) qui relève de leur compétence.

20. Le champ d'application ne devrait pas être une simple addition de toutes les catégories et groupes d'objets qui sont aujourd'hui assujettis dans au moins un Etat membre à des contrôles. Il y a deux limites. D'une part, le nombre des objets visés doit être en proportion avec la lourdeur du mécanisme envisagé. On ne peut appliquer un système très strict avec multiples autorisations, interventions des pouvoirs publics, etc. qu'à l'égard d'un nombre limité d'objets, au risque, sinon, d'être inopérant ou de restreindre excessivement le commerce licite. Cette constatation vaut a fortiori pour un marché à l'échelle européenne. D'autre part, le nombre d'objets soumis à une certaine mesure doit être en proportion avec le but de la mesure.

21. On relèvera aussi qu'il conviendra de faire une différence entre le champ d'application des mesures que l'on pourrait envisager pour le régime applicable aux frontières extérieures et celui des mesures éventuellement applicables à l'intérieur la Communauté : l'introduction, au niveau communautaire, d'une mesure à l'exportation concernant les trésors nationaux serait couverte par l'article XXIV du GATT relatif aux Unions douanières. Cette mesure ne devrait pas être plus rigoureuse que les réglementations existantes, mais de telles dispositions à l'égard de l'extérieur ne feraient pas obstacle à la subsistance de dispositions propres à l'Union douanière régissant les relations entre ses membres.

22. Une voie alternative à la définition d'un champ d'application par un renvoi à des catégories et groupes contenant un nombre indéfini et inconnu d'objets, peut être constituée par un renvoi à des registres sur lesquels des contrôles seraient notées.

Il faudra examiner avec attention dans quelle mesure ces listes permettent le remplacement de la définition du champ d'application d'une manière abstraite (catégories) par une manière concrète (listes de trésors nationaux).

23. Quoi qu'il en soit, bien que logiquement ce soit une question préliminaire, la question du champ d'application matériel ne pourra être examinée avec précision qu'après avoir décidé du contenu des mesures éventuellement envisagées.

F) L'acquéreur de bonne foi

24. Il importe de préciser que le présent document se concentre sur les moyens qui devront permettre aux Etats membres de continuer après 1992 à protéger leur patrimoine culturel. Il faut nettement distinguer cette problématique générale des questions spécifiques qui se posent en matière de restitution d'objets volés. La question de la propriété volée (et de l'existence ou non d'un droit de demander la restitution) est régie par le régime normal prévu par le droit civil pour tous les biens meubles, qui peut être différé d'un Etat membre à un autre. Le noeud du problème se situe au niveau de l'acquéreur de bonne foi.

25. Bien que le parallèle ne soit pas parfait, un même problème peut se poser à l'égard d'un acquéreur de bonne foi d'un trésor national qui a été antérieurement exporté illicitement du pays d'origine. Jusqu'ici les autorités (et les tribunaux) d'un pays ne tiennent généralement pas compte des interdictions d'exportation d'un autre pays et l'acquéreur peut donc se sentir relativement en sécurité à l'égard d'une réclamation de restitution du pays d'origine. Avec l'instauration du marché intérieur, il se pose la question des droits et devoirs de la personne qui acquiert, de bonne foi, dans l'Etat membre B un objet, dont on sait plus tard qu'il avait été exporté illicitement de l'Etat membre A : sa situation est comparable à - mais pas nécessairement la même que - celle d'un acquéreur de bonne foi d'un objet volé.

II. ORIENTATIONS

26. Il ressort de l'analyse faite dans la première partie de ce document que l'établissement du marché intérieur aura les conséquences suivantes sur la protection du patrimoine artistique, historique et archéologique des Etats membres : les Etats membres pourront continuer à appliquer, dans les limites de l'art. 36 CEE, leurs législations qui visent à interdire ou à restreindre la sortie de trésors nationaux de leur territoire. Ils ne pourront plus effectuer des contrôles aux frontières intérieures pour garantir l'application effective de leurs législations et le fait que l'administration fiscale ne contrôlera plus les échanges communautaires pour des raisons fiscales enlèvera aux Etats membres un moyen facile de contrôle. Aux frontières extérieures les Etats membres pourront continuer à effectuer des contrôles et appliquer leurs législations; toutefois, des problèmes d'exportation illicite peuvent découler de la suppression des frontières.

27. La question qui se pose est de savoir si cette situation nécessite l'adoption de nouvelles mesures, qui compenseraient les conséquences de l'établissement du marché intérieur. La Commission aimerait rappeler que le droit communautaire, et notamment l'article 36 du traité CEE, tient déjà compte de la spécificité des trésors nationaux, et qu'elle envisage (voir supra. no.5) de définir dans une communication interprétative les critères qui constitueront le cadre à l'intérieur duquel les Etats membres peuvent appliquer leurs législations. Il faudrait donc examiner en premier lieu s'il est bien nécessaire de prévoir des mesures additionnelles. Comme il a été souligné, laquelle ou lesquelles des orientations (ou encore d'autres idées) qu'il faudra poursuivre dépend entièrement des conclusions auquel arrivera le dialogue avec les Etats membres.

28. La Commission a étudié les mesures qui pourraient être distinguées selon qu'elles se situent au seul plan national (infra, A) ou au niveau des douze Etats membres. Parmi ces dernières, il convient de distinguer celles que l'on pourrait envisager pour le régime applicable aux frontières extérieures (infra B) et celles qui concernent plutôt la circulation des biens culturels à l'intérieur de la Communauté (infra C). Pour la clarté du débat, les différentes mesures envisageables sont présentées selon le degré d'intervention des pouvoirs publics dans le commerce des biens culturels.

A. Mesures sur le seul plan national

29. S'agissant de la mise en œuvre des législations nationales, il incombe en premier lieu au législateur national de prévoir les méthodes et moyens de rendre leur application effective. Ces législations ont pour trait commun qu'elles soumettent la sortie du territoire national de certains biens

culturels à l'obtention d'une autorisation des autorités publiques. La question qui se pose est comment le législateur national peut obtenir des personnes concernées qu'elles suivent les procédures lorsqu'elles envisagent d'exporter un trésor national, alors qu'il n'existe plus de contrôles aux frontières intérieures de la Communauté.

30. Un élément important peut être l'effet dissuasif de la législation pénale. En effet, si le fait d'avoir sorti illicitement du territoire un bien culturel était effectivement réprimé par des amendes supérieures à la valeur du bien exporté illicitement, un grand nombre de personnes préférerait suivre les procédures prévues plutôt que de courir le risque. Pour les commerçants, des sanctions incluant une interdiction temporaire ou définitive d'exercer leur profession pourraient constituer des "incentives" effectifs pour se conformer à la législation.

31. En outre, l'élimination des contrôles aux frontières intérieures de la Communauté n'empêche pas les Etats membres de prévoir des contrôles à d'autres endroits. Une surveillance accrue du marché de l'art pourrait contribuer à une meilleure protection du patrimoine culturel national.

B. Mesures aux frontières extérieures

32. Il faudra en premier lieu songer à des mesures à prendre au niveau de la Communauté à ses frontières extérieures. En effet, la suppression des contrôles aux frontières intérieures ôte à chaque Etat membre le pouvoir de fait de conserver matériellement l'objet sur le territoire (bien que l'on puisse douter de l'efficacité des contrôles actuels), mais la présence de l'objet sur le territoire d'un autre Etat membre permet encore d'éviter sa perte définitive, puisqu'aussi longtemps qu'il n'a pas été exporté vers un pays tiers, l'objet reste dans le marché intérieur, assujéti à la réglementation communautaire.

33. Après l'abolition de la surveillance du commerce intracommunautaire par les douanes, on pourra présenter un objet pour exportation aux autorités de tout Etat membre sans que l'origine dans la Communauté ne joue en principe encore de rôle. Aussi, sans réglementation communautaire en cette matière, un Etat membre pourra seulement appliquer sa législation et ses critères aux biens culturels présentés pour être exportés vers un pays tiers, sans qu'il puisse tenir compte et agir pour le compte d'un autre Etat membre. On pourrait, en conséquence, songer à compléter le régime commun à l'exportation afin de prévoir que la déclaration à l'exportation de chaque bien culturel doit être accompagné d'une déclaration de l'Etat membre d'origine permettant l'exportation. Cette mesure suppose la formulation de règles claires quant aux objets visés (infra 34) et quant à la détermination de l'Etat membre d'origine, responsable pour la déclaration (infra, 35-36).

34. En ce qui concerne la circonscription des objets visés dont l'exportation ne peut être autorisée que moyennant une déclaration de l'Etat membre d'origine: puisqu'il s'agit de l'application d'une législation douanière, elle devra être faite en fonction de la nomenclature combinée (p. ex. le chapitre 97 "Objets d'art, de collection ou d'antiquité"). Il incombera aux Etats membres d'exprimer leurs souhaits à cet égard.

La circonscription des objets visés devrait donc être uniforme et pourrait donc inclure des types d'objets qui ne sont pas soumis à des mesures de protection dans certains Etats membres (parce qu'ils appliquent une politique moins restrictive). Les autorités des Etats membres qui se trouvent dans cette situation devront en conséquence contrôler, à l'occasion d'une exportation à partir de leur territoire, la présence de la déclaration de l'Etat membre d'origine même à l'égard d'objets qui ne sont pas soumis à des contrôles selon la loi nationale.

Une autre conséquence en est que les autorités de ces Etats membres devront prévoir la possibilité de délivrer des déclarations permettant l'exportation à l'égard d'objets qui ne sont soumis à aucune mesure nationale de protection, afin de permettre leur exportation de la Communauté.

35. Plus épineux est le problème de la détermination de "l'Etat membre d'origine", c'est-à-dire de l'Etat membre responsable pour la délivrance de la déclaration permettant l'exportation de l'objet en dehors de la Communauté (ou le cas échéant pour le refus d'une telle déclaration). On pourrait songer à établir certains critères qui permettent à l'administration douanière de vérifier si l'objet présenté pour être exporté est accompagné d'une déclaration de l'Etat membre d'origine. Parmi tous les critères, le plus simple, mais aussi le plus arbitraire est celui de la fixation d'une date de référence. Dans cette hypothèse, l'exportateur devra donc solliciter l'autorisation de l'Etat membre où l'objet se trouvait à la date de référence, à moins qu'il n'ait été expédié depuis lors licitement vers un autre Etat membre, qui deviendra alors l'Etat membre responsable. L'Etat membre responsable devra examiner si, selon sa législation, l'objet peut être exporté vers un pays tiers. Dans l'affirmative, il délivre une déclaration avec laquelle l'objet pourra être exporté; si on donne à cette déclaration une certaine validité dans le temps (p. ex. cinq ans), l'objet pourra être transféré et vendu à l'endroit (et finalement être exporté matériellement à partir de l'endroit) dans la Communauté qui convient le plus au propriétaire, sans qu'il ne soit gêné (pendant cette période) par la règle qu'après une expédition licite vers un autre Etat membre, ce dernier devient "l'Etat membre d'origine".

36. Si pour un objet donné, l'exportateur ne peut indiquer, p. ex. par manque de données, l'Etat membre responsable, on pourrait imaginer soit l'obligation pour l'exportateur de demander aux douze Etats membres une déclaration qui indique qu'ils ne sont pas concernés par cette exportation envisagée, soit la communication de la demande d'exportation aux administrations des autres Etats membres qui auraient un délai (p. ex. trois mois) pour éventuellement intervenir.

37. Un tel régime permettra à l'administration douanière de chaque Etat membre de tenir compte des intérêts de l'Etat membre d'origine de chaque objet présenté pour exportation puisque la décision individuelle (autorisation ou non d'exporter) a déjà été prise par les autorités compétentes de l'Etat membre sous la législation duquel l'objet en question tombe. Ainsi, l'exportation vers un pays tiers d'un trésor national expédié licitement après la date de référence vers un autre Etat membre, ne pourra pas avoir lieu

puisque l'exportateur ne disposera ni d'une déclaration de l'Etat membre d'origine ni du deuxième Etat membre; ce deuxième pays ne pourra en effet pas donner la déclaration puisque l'objet ne se trouvait pas sur son territoire à la date de référence et, par hypothèse, il n'a pas été expédié licitement après cette date vers son territoire.

C. Mesures relatives à la circulation dans la Communauté.

38. Les réglementations nationales actuelles visent à la conservation matérielle de l'objet sur le territoire de l'Etat membre concerné. Les contrôles aux frontières permettent d'empêcher dans une certaine mesure la sortie des trésors nationaux du territoire.

Si, dans la situation actuelle, un trésor national a quitté le territoire, le pouvoir de fait de l'Etat pour décider du sort de l'objet disparaît : il ne dispose que de moyens de pression (sanctions pénales) pour essayer d'obtenir le retour de l'objet, à moins qu'il existe un accord entre l'Etat d'origine et l'Etat de destination. Il n'est pas exclus que certains Etats membres estiment qu'un renforcement des mesures prises au plan national (supra A) ne suffira pas pour éviter un accroissement inacceptable du nombre d'objets sortis illicitement (c'est-à-dire sans avoir suivi les procédures prévues). La question se pose donc s'il faut prévoir des mesures au niveau des Douze qui permettent d'éviter cet accroissement. Plusieurs mesures sont envisageables. Certaines d'entre elles seront plus difficiles à mettre en oeuvre que d'autres.

1) Distinction entre autorisation d'exportation et autorisation d'expédition

39. La première chose qu'il faudrait examiner est la question de savoir si les Etats membres entendent appliquer leur législations après 1992 sans tenir compte - comme c'est actuellement le cas - de la destination envisagée de l'objet. Il n'est en effet pas exclus que les Etats membres soient d'accord pour permettre l'expédition⁽¹⁾ d'un trésor national vers un autre Etat membre, à condition que l'objet ne serait pas exporté ultérieurement vers un pays tiers; l'autorisation de sortie du territoire serait en quelque sorte conditionnée.

40. Faire cette distinction n'aurait un sens que si les Etats membres soient d'accord pour instaurer aux frontières extérieures un régime commun tel que décrit ci-dessus (nos. 32 et suivants). Dans cette hypothèse, la conséquence de la distinction entre une autorisation d'exportation et une autorisation d'expédition serait que le premier Etat membre resterait "Etat membre d'origine" pour le régime commun à l'exportation, bien que l'objet se trouve licitement sur le territoire d'un autre Etat membre. La réalisation matérielle de cette distinction est assez difficile parce qu'elle suppose que le deuxième Etat membre, vers lequel l'objet a été expédié, par hypothèse, licitement, soit tenu au courant par le premier Etat membre qu'il s'oppose à une

(1) Dans la présente note le terme "expédition" est utilisé au lieu d'"exportation" lorsque le seul cas est visé d'un objet qui bouge à l'intérieur de la Communauté.

exportation ultérieure: le deuxième (ou le troisième ou quatrième) Etat membre se considéra en effet normalement comme "Etat d'origine" pour la délivrance de la déclaration lors d'une éventuelle exportation, puisque l'objet est venu licitement sur son territoire.

41. La distinction entre autorisation d'exportation et autorisation d'expédition pose encore des problèmes autres que matérielles, et notamment la question de savoir pendant combien de temps le premier Etat membre pourra continuer à prétendre de rester "Etat membre d'origine" pour les exportations (dans quelle mesure pourrait-il, p.ex. après dix ou vingt ans de présence sur le territoire d'un autre pays, invoquer la protection du trésor "national" pour s'opposer à une exportation vers un pays tiers?).

2) Reconnaissance mutuelle des législations nationales

42. Une autre mesure que l'on pourrait envisager consiste à remplacer la possibilité matérielle de bloquer un objet à la sortie du territoire national par l'assurance que l'objet sera retourné quand la sortie du territoire était illicite.

Ceci pourrait prendre la forme d'une reconnaissance mutuelle par les Etats membres des interdictions et restrictions prévues dans leurs législations avec la conséquence qu'ils devraient les mettre en vigueur sur leur territoire à l'égard des trésors nationaux qui font partie des patrimoines nationaux des autres Etats membres en retournant ces trésors nationaux après une expédition illicite. Cette suggestion suppose d'une part un accord sur le principe et sur les limites et éventuelles conditions de cette reconnaissance mutuelle (infra. no. 43) et d'autre part la formulation de règles claires avec lesquelles on peut déterminer pour un objet donné se trouvant dans la Communauté de quel patrimoine national il fait ou a fait partie (infra, nos. 44-45).

43. La grande diversité entre les législations nationales fait que la reconnaissance mutuelle des interdictions d'expédition sans autorisation préalable ne sera pas acquise sans problèmes: elle peut faire naître une situation dans laquelle un Etat membre se voit contraint de saisir et retourner un objet qui, si sa législation nationale avait été applicable, n'aurait pas fait l'objet de mesures de protection.

Aussi, cette reconnaissance mutuelle ne devrait pas être illimitée. Tout d'abord, il est évident que les législations des autres Etats membres ne pourront être reconnues que dans la mesure où elles sont compatibles avec les articles 30-36 CEE: le système ne pourra jamais aboutir à faire respecter des interdictions d'exportations qui seraient elles-mêmes contraires au droit communautaire. Dans la mesure où la volonté politique existe, le Conseil pourrait encore limiter au-delà de l'article 36 CEE la reconnaissance mutuelle des lois nationales, pour ne prévoir cette reconnaissance que pour les objets les plus importants.

D'autre part, afin de limiter le droit au retour d'un objet sorti illicitement du territoire, l'exercice de ce droit pourrait être assorti de certaines conditions qui montrent à l'égard du pays qui retourne

l'objet qu'il s'agit vraiment d'un objet d'une importance certaine pour l'Etat membre d'origine (p.ex. le retour pourrait être conditionné par l'obligation de placer l'objet dans une collection ouverte au public).

44. Plus délicat est la détermination de l'Etat membre "d'origine" d'un objet quelconque qui se trouve quelque part dans la Communauté, c'est-à-dire la détermination pour chaque objet concerné de l'Etat membre qui aurait, le cas échéant, le droit de réclamer le retour sur son territoire.

La solution la plus facile semble être la fixation d'une date de référence à laquelle tout objet serait présumé avoir comme "Etat d'origine" l'Etat membre sur le territoire duquel il se trouve à ce moment (à moins qu'il ait été prêté, p.ex. pour une exposition); cette date de référence pourrait être par exemple celle à laquelle la reconnaissance mutuelle des législations nationales entrerait en vigueur.

45. Dans cette hypothèse, l'Etat membre qui réclame le retour d'un trésor national devrait donc prouver que l'objet se trouvait, à cette date de référence, sur son territoire; cette preuve pourra être apportée par toutes sortes de moyens: registres, listes, catalogues, sur lesquels l'objet figure. Il devra bien-sûr prouver en outre a) qu'il s'agit d'un objet qui ne pouvait pas sortir de son territoire sans son autorisation préalable et b) que l'objet est sorti illicitement.

Si l'objet avait été expédié licitement vers un autre Etat membre après la date de référence, ce dernier pays deviendrait "l'Etat membre d'origine". Mais pour le commerce intracommunautaire, cela serait plutôt théorique puisque l'art. 36 CEE ne permet pas de restrictions au commerce intracommunautaire de biens culturels qu'après une longue présence sur le territoire, une situation qui ne devrait se réaliser que loin dans le XX^e siècle.

46. La mise en oeuvre de la reconnaissance mutuelle des législations pourrait être faite par une mesure au niveau communautaire.

Toutefois, la Commission devrait examiner avec les Etats membres, comme le souhaite d'ailleurs le "document de Palma" (supra, no. 2), la question de savoir dans quelle mesure le même résultat ne pourrait pas être obtenu par la ratification de la Convention Unesco ou de la Convention du Conseil de l'Europe (mentionnées nos. 15-16). Si cet examen parvient à une conclusion positive, la Commission pourrait adresser une recommandation aux Etats membres en vue de la signature et de la ratification de l'une et/ou de l'autre Convention dans un délai déterminé et sur base d'une attitude commune à l'égard de ses dispositions.

47. Une telle mesure répondrait au souhait que certains Etats membres pourraient formuler, c'est-à-dire d'être assurés que les trésors nationaux qui seraient illicitement sortis retournent sur leur territoire.

Mais il est évident qu'elle présente de grands désavantages pour les acquéreurs de bonne foi et, en conséquence, sur le stade antérieur de la chaîne commerciale des biens culturels: pour les commerçants, les antiquaires, etc. En effet, ils pourront à tout moment être confrontés avec la réclamation en retour d'un Etat membre. Les acquéreurs de bonne foi peuvent être mieux protégés (voir infra 57 et suivants): la solution est celle de l'élimination de la fonction de la notion juridique "bonne foi" par l'organisation du commerce des biens culturels de telle façon que le commerçant puisse assurer l'acquéreur qu'il ne sera pas confronté avec une réclamation. Toutefois, cette assurance, cette sécurisation du commerce demandera des formalités; ces formalités donneront à l'acquéreur la certitude (et non seulement la "bonne foi") que les règles ont été respectées mais elles seront aussi gênantes pour le commerce. Il faut en effet se rendre compte que les procédures devront être appliquées non seulement aux biens culturels dont l'exportation est envisagée mais aussi à ceux qui ont toujours été présents sur le territoire d'un Etat membre et dont l'exportation n'est nullement envisagée.

3) Un régime harmonisé de documentation des biens culturels facultatif

48. Dans l'hypothèse où les Etats membres aimeraient mettre en oeuvre certaines des mesures mentionnées ci-dessus, il peut paraître utile d'harmoniser les procédures nationales de telle façon que la décision d'autoriser l'expédition et l'exportation (ou la constatation que l'expédition du bien en question est libre, mais pas l'exportation) soit prise sous une forme qui soit claire pour toute personne dans la Communauté. A cette fin, on pourrait envisager de prévoir pour tout bien culturel la possibilité de déposer auprès des autorités un dossier (avec la description et tout autre élément utile) et que sur la base de ce dossier soit établie une fiche identifiant l'objet, qui aurait une forme uniforme dans tous les Etats membres.

49. Dans le présent point est examiné l'usage qui peut être fait du système de la fiche s'il reste facultatif; dans le point 4 (nos. 64 et suivants) sont examinées les conséquences de l'établissement obligatoire de telles fiches pour une partie ou tous les biens culturels.

Mais avant d'entamer cet examen, il faut noter qu'un système de fiches, accompagnant les biens culturels, ne peut être vraiment efficace et fiable qu'à l'égard des objets qui peuvent être individualisés: leur utilisation pour des objets qui ont été "fabriqués en série", tels que des livres, des pièces de monnaie, des timbres-postes, des pièces d'argenterie ou de vaisselle, etc. est beaucoup plus difficile.

50. Cette fiche peut avoir un usage et une signification multiple. Ainsi, on pourrait prévoir que chaque décision d'un Etat membre affectant le bien culturel en question serait ajoutée au dossier et notée sur la fiche, et notamment les autorisations d'expédition et d'exportation, ou la constatation que l'objet en question peut être expédié ou exporté librement, ou encore le refus de sortie du territoire.

51. La possession d'une telle fiche permettra évidemment au possesseur ou à tout acquéreur ultérieur de se défendre contre une réclamation injustifiée de l'Etat d'origine, et permettra aussi la vente de l'objet, à quelle que personne que ce soit dans la Communauté, dans des conditions (harmonisation de la forme), qui assureront cette dernière qu'elle ne sera pas la victime d'une réclamation de l'Etat membre d'origine.

52. Mais, limitée à cela, la fiche ne servira qu'à sécuriser le commerce des objets à l'égard desquels une décision a été prise (c'est-à-dire les objets qui ont passé une frontière), et ne règle pas la situation de tous les objets 'nationaux', mis en vente dans l'Etat membre où ils ont été faits. Aussi, on pourrait prévoir la possibilité de laisser noter sur la fiche de tout objet (qu'une sortie du territoire est envisagée ou non) par une administration, un officier public (notaire, huissier), ou encore d'autres personnes fiables (sollicitors), la déclaration de la présence de l'objet sur le territoire d'un Etat membre concerné, au moins depuis la date de référence (ou, le cas échéant, sa présence sur le territoire d'un Etat membre depuis la date de référence, son expédition licite, et sa présence depuis l'expédition sur le territoire du deuxième Etat membre).

Un acquéreur d'un objet, accompagné d'une fiche sur laquelle serait notée une telle déclaration pourrait être sûr que l'objet qu'il envisage d'acheter n'a pas été expédié illicitement d'un autre Etat membre. Aussi longtemps que l'acquéreur garde l'objet sur le territoire de l'Etat membre où il l'aura acquis, il peut être sûr qu'il ne sera pas confronté avec une demande de retour vers un autre Etat membre. Si l'acquéreur veut expédier vers un autre Etat membre l'objet, il doit suivre les procédures, au risque sinon d'être confronté ultérieurement avec une demande de retour.

53. On pourrait aussi prévoir le droit pour tout possesseur d'un bien culturel de faire définir, préalablement, par l'administration le statut de l'objet: exportable ou pas. Ainsi, l'on obtiendrait une réponse de l'administration bien avant toute expédition ou exportation envisagée. Une telle déclaration devrait être valable pour une certaine période, p.ex. cinq ans. L'avantage serait que le commerçant peut, au moment de la vente, disposer d'un objet "libre": il saurait, et l'acquéreur saurait, que l'opération pourra avoir lieu de toute façon. On peut toutefois douter de la faisabilité de cette suggestion au début de son application, si le nombre d'objets soumis à la décision préalable était trop grand.

54. On pourrait, finalement prévoir que l'établissement de la fiche équivaut à l'assurance qu'il ne s'agit pas d'un objet volé. S'il existe un fichier européen des oeuvres d'art volées, ou un système comparable instauré par les assurances, la fiche ne pourrait être rédigée, sur la base du dépôt du dossier, qu'après vérification que l'objet n'a pas été volé. Un même effet pourrait être atteint, mais ce serait beaucoup plus onéreux pour le commerce, si l'établissement de la fiche vaut l'engagement (contractuel) du commerçant qu'il ne s'agit pas d'un objet volé. Le vendeur pourrait s'assurer de cet état de choses en demandant des assurances pareilles de son vendeur. Si, malgré l'existence de la fiche, il s'avère qu'il s'agit tout de même d'un objet volé, l'acquéreur pourrait se retourner contre le vendeur.

4) Un régime obligatoire de documentation des biens culturels

55. La Communauté pourrait aussi prévoir l'obligation de déposer auprès des autorités pour tout bien culturel visé par la réglementation, ou pour une partie, un dossier dont un extrait, la fiche, devrait matériellement accompagner l'objet en question. Il a déjà été souligné qu'un tel régime serait sans doute onéreux pour le commerce d'art, et l'on peut douter aussi de la possibilité matérielle d'instaurer un tel régime à un moment donné vis-à-vis de tous les objets visés: l'administration serait submergée pendant une période par les dépôts de dossiers. Il faut toutefois remarquer que le système ne demande pas nécessairement une intervention du pouvoir public à l'égard de chaque objet: il suffirait que le propriétaire de l'objet dépose, à la date de référence, le dossier, et qu'il rédige lui-même la fiche, dont la conformité avec la réalité (identité de l'objet, présence sur le territoire à la date de référence) pourrait être confirmée par des personnes reconnues par les autorités pour faire cette confirmation (notaires, huissiers, directeurs de musée, etc.).

56. Un régime obligatoire aurait aussi des avantages. Un acquéreur d'un bien culturel serait censé connaître exactement son statut, et il ne pourrait pas se sentir lésé si un Etat membre réclame plus tard le retour de l'objet sur son territoire: l'acquéreur a pu savoir de la fiche qu'il s'agissait d'un objet expédié illicitement vers un autre Etat membre, et ne pourra pas invoquer la bonne foi s'il a acheté un objet sans fiche.

57. Ensuite, l'application du régime commun à l'exportation serait grandement facilitée, puisque le propriétaire, ou un nouvel acquéreur, ne devrait pas entamer des recherches (où se trouvait l'objet à la date de référence? a-t-il été expédié licitement de cet Etat membre vers un autre après cette date?) au moment de l'exportation envisagée pour déterminer quel est l'Etat membre responsable pour donner l'autorisation d'exportation vers un pays tiers, puisque cette information se trouve sur la fiche.

58. Finalement, si la rédaction d'une fiche vaudrait aussi l'assurance qu'il ne s'agit pas d'un objet volé, les autorités publiques pourraient beaucoup plus facilement réprimer le recel d'oeuvres d'art volées, puisque les commerçants mala fide ne pourraient plus prétendre "qu'ils ne savaient pas" qu'ils avaient acquis un objet volé.

5) Les registres des trésors nationaux

59. L'idée d'une documentation obligatoire des biens culturels est, de toute évidence, la plus bureaucratique de toutes les pistes de réflexion mentionnées, mais elle a le mérite de la clarté. Elle revient en quelque sorte à l'idée des registres. On peut se poser la question de savoir si la protection des trésors nationaux peut être faite au niveau européen à partir de registres nationaux de trésors nationaux, éventuellement rassemblées dans un registre européen. C'est au fond la solution théorique idéale, mais il faudra examiner soigneusement avec les Etats membres si l'établissement d'un tel registre européen est réaliste, éventuellement à moyen terme.

III. CONCLUSIONS

La Commission propose des orientations en vue de concilier, dans la perspective de l'achèvement du marché intérieur, le principe fondamental de la libre circulation des biens culturels avec celui de la protection des "trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique" (art. 36 CEE).

En effet, après 1992:

- les Etats membres garderont d'une part la possibilité de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la protection de leurs trésors nationaux lorsque ces dispositions sont justifiées par l'article 36 CEE et compatibles avec le droit communautaire.
- d'autre part, les Etats membres ne pourront plus recourir à des contrôles aux frontières intérieures pour assurer l'efficacité des dispositions qu'ils auront prises dans le cadre de l'article 36 CEE. Il faut donc examiner les mesures qui pourraient être prises au niveau communautaire pour faire en sorte que l'abolition des contrôles aux frontières intérieures ne conduise à des conséquences contraires à la protection des trésors nationaux.

Les orientations proposées dans la présente communication s'articulent autour d'une série de mesures concrètes (au plan national, n° 29-31, aux frontières extérieures, n° 32-37, et à l'intérieur de la Communauté, n° 38-59) qui s'inscrivent dans le respect du principe de la subsidiarité et prennent en considération les spécificités culturelles des Etats membres.

Elles répondent essentiellement à un double objectif:

- assurer la reconnaissance mutuelle des législations des Etats membres pour garantir que les trésors nationaux sortis de façon illicite du territoire d'un Etat membre ne soient exportés vers un pays tiers;
- déterminer les possibilités de retour des trésors nationaux ayant quitté de façon illicite leur territoire.

La Commission rappelle que les conclusions du Groupe des coordonnateurs, qui estiment nécessaires des mesures, ont été confirmées par le Conseil européen de Madrid. En ce domaine, ces dispositions adéquates devront par ailleurs être adoptées avant le 31 décembre 1992. La Commission estime en particulier que tous les Etats membres doivent en premier lieu ratifier la Convention UNESCO du 4 novembre 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels. Elle se réserve de présenter dans une phase ultérieure, après examen de la présente communication par le Conseil et le Parlement européen, des propositions relatives aux mesures envisagées ci-dessus au points 32-59 ou encore relatives à d'autres mesures. En effet, les orientations présentées constituent le point de départ qui pourrait être complété par toute autre suggestion issue de la réflexion des Etats membres et des autres milieux intéressés.