

**Les politiques culturelles dans l'Europe communautaire :
l'évolution du cadre juridique**
**Cultural Policies in the European Union : The Changing Legal
Framework**

Marie Cornu and Isabelle de Lamberterie

Volume 27, Number 4, 1996

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703662ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703662ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Cornu, M. & de Lamberterie, I. (1996). Les politiques culturelles dans l'Europe communautaire : l'évolution du cadre juridique. *Études internationales*, 27(4), 743–768. <https://doi.org/10.7202/703662ar>

Article abstract

What place does Europe reserve for culture? In particular, does the legal framework make it possible for the cultures of member states to develop in the respect of their diversity, as stipulated in the Union Treaty? We can, of course, prefer a generous vision of a composite Europe, where ideas circulate freely, as well as their creators and the latter's works. Given the European community's founding principles, we are tempted to see the EU's legal order as the natural setting for the diffusion of European cultures. But the EU's rationale mainly focusses on building a single market in a single space. From this angle, the perspective is not so idyllic. Although certain cultural goods can also be seen from an economic viewpoint (in that they are intended for circulation in commerce), their cultural value should not be overlooked. How does EU law handle this question? Economic and cultural interests are not always compatible with each other. Under what circumstances does cultural specificity require a solution different from an economic one? Does EU law really take into account the dimension of culture in the pursuit of its principal objectives? All these questions receive different answers depending on the type of legislation (whether about taxation, authors' rights, the circulation of works of art). Given current legal texts, we can but hope for more awareness whenever cultural interests are at stake.

Les politiques culturelles dans l'Europe communautaire : l'évolution du cadre juridique

Marie CORNU et
Isabelle DE LAMBERTERIE*

ABSTRACT — Cultural Policies in the European Union: The Changing Legal Framework

What place does Europe reserve for culture? In particular, does the legal framework make it possible for the cultures of member states to develop in the respect of their diversity, as stipulated in the Union Treaty? We can, of course, prefer a generous vision of a composite Europe, where ideas circulate freely, as well as their creators and the latter's works. Given the European community's founding principles, we are tempted to see the EU's legal order as the natural setting for the diffusion of European cultures. But the EU's rationale mainly focusses on building a single market in a single space. From this angle, the perspective is not so idyllic. Although certain cultural goods can also be seen from an economic viewpoint (in that they are intended for circulation in commerce), their cultural value should not be overlooked. How does EU law handle this question? Economic and cultural interests are not always compatible with each other. Under what circumstances does cultural specificity require a solution different from an economic one? Does EU law really take into account the dimension of culture in the pursuit of its principal objectives? All these questions receive different answers depending on the type of legislation (whether about taxation, authors' rights, the circulation of works of art). Given current legal texts, we can but hope for more awareness whenever cultural interests are at stake.

Engagée dès 1977 sur la base d'une communication de la Commission au Conseil¹, l'action communautaire en matière culturelle s'est jusqu'alors traduite par des interventions à caractère ponctuel, compte tenu notamment des résistances des États membres à voir se développer une politique culturelle communautaire. Au fil des différents documents issus des institutions euro-

* Chercheuses au CNRS – Centre d'études sur la coopération juridique internationale, Poitiers/Paris.

1. On peut se reporter au programme présenté par la Commission : l'action communautaire dans le secteur culturel, bulletin des communautés européennes, Supplément 6/77 qui fait référence à plusieurs textes parmi lesquels : la résolution du Parlement européen du 13 mai 1974, JO C 62 du 30 mai 1974, bull CE 5-1974, point 2406, et du 8 mars 1976, JO C 79 du 5 avril 1976, bull CE 3-1976, point 2418.

péennes², ressortent un certain nombre d'éléments constants que l'on peut ordonner selon deux perspectives distinctes.

D'une part, certaines des actions proposées relèvent de l'application du Traité et concernent les biens et activités culturels dans leur vocation à circuler à l'intérieur de la Communauté. Il y est question de libre-échange, de liberté de circulation, d'harmonisation de la fiscalité... La difficulté majeure tient à ce que la politique suivie en vue de la réalisation du marché intérieur peut avoir un impact considérable dans un domaine qui, en raison de sa spécificité, mérite une attention et bien souvent un traitement particuliers. En ce sens, l'évolution du cadre juridique au plan communautaire est susceptible d'infléchir sensiblement les politiques culturelles des États membres.

D'autre part, l'action communautaire s'est concrétisée par une série d'initiatives cette fois-ci plus spécialement tournées vers le secteur culturel. Il s'agit là de mesures d'encouragement en faveur de certains domaines pour lesquels la contribution financière de la Communauté peut être nécessaire voire indispensable.

Ces deux aspects de l'intervention de la Communauté soulèvent de prime abord la question de la compétence, dans un domaine qui ressortit avant tout à la souveraineté nationale. Sans compter que dans l'exercice des différentes attributions, on se heurte aussi à des conflits d'intérêts d'ordre divers aux plans horizontal et vertical : intérêt national/ communautaire, intérêt culturel/ économique.

En introduisant un article consacré à la culture, le Traité sur l'union européenne apporte des éléments de réponse par l'institution d'une compétence communautaire subsidiaire. Il conviendra tout d'abord de s'interroger sur la signification et la portée de ce nouveau texte.

L'incidence du droit communautaire doit ensuite être appréciée à l'examen des politiques menées ces dernières années par la Communauté au titre de l'établissement du marché intérieur³.

-
2. Voir notamment l'action culturelle dans la Communauté européenne, *Nouvelles orientations envisagées*, Document de travail des Services de la Commission, oct. 1991 et *Nouvelles perspectives pour l'action de la Communauté dans le secteur culturel*, projet de communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, mai 1992. Voir aussi Conclusions des ministres de la Culture réunis au sein du Conseil du 12 novembre 1992, JO, n° C 336/1 du 19 décembre 1992; Conclusions du Conseil, action de la Communauté en faveur de la culture, 10.11.94, JOCE, 9 décembre 1994, n° 3 348, p. 1; *L'action de la Communauté en faveur de la culture*, texte adopté le 27 juillet 1994 par la Commission suite à l'insertion de l'article 128 dans le Traité, COM (94) 356 final, et *L'Action de la Communauté européenne en faveur de la culture*, communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne, 29 mars 1995, COM (95) 110 final.
 3. En matière de circulation des biens, des services et des personnes.

I – Du traité de Rome au nouveau Traité sur l'union européenne : vers la reconnaissance de l'action culturelle de la Communauté

Alors que d'un point de vue spécifique, la Communauté ne disposait d'aucun titre de compétences pour intervenir en matière culturelle au regard du Traité de Rome et de l'Acte Unique européen modifiant les Traités en 1986, le nouveau Traité sur l'union introduit une disposition nouvelle consacrée à la culture.

Nous examinerons dans un premier temps ce qu'elle implique en termes de compétences pour évoquer ensuite les perspectives tracées par la Commission à l'appui de ce texte.

A — La compétence subsidiaire de la Communauté dans l'article 128 du Traité sur l'union européenne

Les dispositions relatives au secteur culturel portent avant tout l'empreinte du principe de subsidiarité, préalable obligé à toute intervention communautaire dans ce domaine. Elles suggèrent par ailleurs une idée de responsabilité commune de la Communauté et des États membres.

1 – Le rappel du principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité figure au rang des principes généraux qui doivent guider l'action communautaire dans le nouveau Traité sur l'union.

L'article 3B prescrit : «... la Communauté n'intervient conformément au principe de subsidiarité, que si, et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire... ».

Il s'agit là d'une disposition générale qui a vocation à s'appliquer dans tous les domaines qui ne sont pas de la compétence exclusive de la Communauté. Elle concerne donc le secteur culturel. Le caractère subsidiaire de l'intervention communautaire est par ailleurs rappelé dans le corps même de l'article 128 du Traité sur l'union, consacré spécialement à la culture.

Le principe de subsidiarité n'est cette fois-ci pas exprimé en tant que tel, mais résulte du rapport posé entre la Communauté et les États membres. Le nouveau Traité n'a pas pour objet d'asseoir une politique culturelle au plan communautaire. L'action de la Communauté doit s'exercer en termes de soutien selon deux modalités distinguées dans le texte.

D'une part, elle appuie l'action des États membres dans plusieurs domaines cités expressément. Cela signifie que l'initiative appartient aux États membres, la Communauté venant en renfort de leur action et ce uniquement si nécessaire⁴.

4. La contribution de l'Union européenne à la reconstruction du théâtre La Fenice de Venise en fournit un exemple. Le théâtre du Liceu de Barcelone et le Parlement de Rennes, également détruits par des incendies, ont aussi bénéficié du soutien communautaire.

D'autre part elle complète leur action. Dans ce cas, la Communauté peut agir de son propre chef, par exemple lorsque l'engagement requis dépasse la capacité des États. Il n'est pas ici question que la Communauté se substitue aux États membres mais plutôt qu'elle exerce son activité en parallèle. L'idée que la Communauté fournit une valeur ajoutée européenne qui puisse se distinguer clairement des actions poursuivies au plan national est présente dans plusieurs textes⁵.

Ces deux aspects de l'intervention communautaire recouvrent les mêmes domaines.

Aux termes de l'article 128 du traité sur l'union, la Communauté contribue à :

- *l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens,*
- *la conservation et la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne, aux – échanges culturels non commerciaux,*
- *la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel.*

On aperçoit ici – nonobstant la précision des matières visées⁶ – l'étendue du champ d'action. Si le texte porte à l'évidence l'empreinte du principe de subsidiarité, il n'exclut pas pour autant un développement sensible des actions communautaires. Sans doute peut-on en attendre un engagement financier conséquent ainsi qu'une plus grande cohérence.

Quoi qu'il en soit, un certain nombre de prescriptions viennent encadrer l'exercice de la compétence communautaire. D'une part, elle se limite à « des actions d'encouragement, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres ». Il faut cependant garder à l'esprit que certaines dispositions d'ordre culturel peuvent être prises sur le fondement d'autres textes tels que les articles 99 (pour la fiscalité), 100 ou 100A (pour les droits d'auteurs), article 113 (pour l'exportation des biens culturels à l'étranger)⁷.

5. Conclusions du Conseil du 10 novembre 1994 relatives à la communication de la Commission concernant l'action de la Communauté européenne en faveur de la culture, JOCE, n° C 348/1 du 9 décembre 1994. Voir également le contenu des programmes Raphaël et Média II. L'expression de valeur ajoutée y revient à plusieurs reprises. Un des textes relatifs au volet formation du nouveau programme Média parle de « haute valeur ajoutée commerciale et artistique », Proposition réexaminée de décision du Conseil relative à un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels, Média II - Formation 1996-2000, COM (95) 725, final, art. 1, paragraphe 1, 2e tiret. Sur le programme Raphaël, voir proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire dans le domaine du patrimoine culturel, Raphaël du 29 mars 1995, COM (95) 110 final.

6. Le texte indique aussi parfois la fonction qu'il convient de privilégier (conservation, sauvegarde, création ...).

7. La question fera l'objet de plus amples développements dans la deuxième partie de notre exposé.

D'autre part, le renvoi à l'article 189 B qui institue une procédure de codécision entre le Parlement et le Conseil, l'exigence de l'unanimité ainsi que la consultation du Comité des Régions constituent des garanties procédurales propres à écarter toute crainte de débordement.

2 – La responsabilité commune de la Communauté et des États membres en matière culturelle

On retrouve cette notion à plusieurs reprises dans le texte consacré à la culture. Le premier paragraphe de l'article 128 mentionne la mise en évidence de l'héritage culturel commun à laquelle la Communauté doit contribuer.

L'imprécision qui entoure la notion d'héritage culturel commun avait pu faire naître quelque inquiétude quant à l'étendue de l'action communautaire. D'autant que le patrimoine constitue un terrain sensible en matière de souveraineté des États membres. Il semble cependant que dans l'esprit des rédacteurs du texte, l'intervention de la Communauté conserve sous ce rapport un caractère subsidiaire⁸.

D'autres expressions de cette coresponsabilité peuvent être relevées telles que l'emploi du terme « contribuer » ou encore lorsque le texte de l'article 128 invite la Communauté et les États membres pris ensemble « à favoriser la coopération avec les pays tiers ». Ce qui est sûr, c'est que la compétence communautaire doit avant tout s'inscrire dans le respect des compétences nationales et plus encore de la diversité des composantes culturelles européennes⁹. Le principe posé, l'idée de responsabilité partagée mérite d'être creusée. Elle permet de raisonner davantage en termes d'obligations à la charge des différentes parties en présence qu'en termes de pouvoirs.

B — Les perspectives tracées par la Commission

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau Traité, la Commission a eu l'occasion de préciser quelles actions elle entendait développer en priorité en

8. Sur les programmes en matière de patrimoine culturel, voir notamment « Programme de soutien à des projets pilotes de conservation du patrimoine architectural européen », *JOCE*, n° 275 du 13 octobre 1993, ainsi que programme Raphaël qui succède à partir de 1996 à l'action pilote Patrimoine. Voir proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire dans le domaine du patrimoine culturel Raphaël du 29 mars 1995, *COM* (95) 110 final et avis du Comité économique et social sur la proposition de décision, séance du 6 juillet 1995, *JOCE*, 2 octobre 1995, n° C 256, p. 38.

9. Le principe est rappelé dans les conclusions du Conseil du 10 novembre 1994 : « dans le domaine culturel, il faut appliquer la subsidiarité et la complémentarité », énonce le texte, principes qui « impliquent une coopération étroite entre la Commission et les États membres », conclusions du Conseil du 10 novembre 1994 relatives à la communication de la Commission concernant l'action de la Communauté en faveur de la culture, *JOCE*, n° C 348/1 du 9 décembre 1994.

application de l'article 128¹⁰. La valorisation et le rayonnement des cultures des États membres et la diffusion de la création sont encouragés de diverses manières. La Communauté prévoit soutenir la constitution de réseaux transnationaux regroupant artistes, professionnels et/ou institutions culturelles, ainsi que des initiatives de partenariat. À ce titre, la Commission cite parmi les actes susceptibles de recevoir un soutien communautaire, les séminaires, échanges d'expériences entre professionnels¹¹, jumelages entre musées, réseaux de bibliothèques, etc.¹².

L'encouragement à la création artistique et culturelle, les questions liées à la formation ainsi que les conditions d'accès à la culture figurent également parmi les actions privilégiées. Plusieurs programmes ont été élaborés ou sont en cours d'examen par les différentes institutions appelées à se prononcer¹³. Ils concernent les secteurs du patrimoine, du livre et de la lecture, du spectacle vivant ainsi que de l'audiovisuel. Le programme Raphaël¹⁴ doit succéder à l'action pilote Patrimoine. Il a pour objet de soutenir des actions « de caractère novateur et de qualité professionnelle » dans les multiples disciplines du patrimoine. La Commission ne s'intéressait auparavant qu'au patrimoine architectural. L'introduction de l'article 128 du Traité lui permet aujourd'hui d'élargir son champ d'action aux objets mobiliers et aux musées. Sont ainsi concernés les collections de musées, les archives, le patrimoine archéologique terrestre et maritime.

Dans le domaine du livre et de la lecture, l'encouragement à la traduction d'œuvres littéraires et dramatiques représentatives des États membres¹⁵, la prise en compte des langues et des genres littéraires de moindre diffusion,

10. Voir notamment *L'action de la Communauté européenne en faveur de la culture*, communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne du 27 juillet 1994, COM (94) 356 final et *L'action de la communauté en faveur de la culture*, communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne du 29 mars 1995, COM (95) 110 final. Dès 1991, la Commission avait fait connaître dans un document de travail puis dans une communication au Conseil de nouvelles orientations qui pourraient être suivies sur le fondement de l'article 128 du Traité sur l'Union, document fixant un cadre général destiné à rendre plus cohérente l'action de la Communauté dans les différents domaines visés. Voir *Nouvelles orientations envisagées*, octobre 1991, précité et *Nouvelles perspectives pour l'action de la Communauté dans le secteur culturel*, mai 1992, précité.

11. Par exemple entre conservateurs ou libraires, éditeurs.

12. Voir *L'action de la Communauté européenne en faveur de la culture*, 27 octobre 1994, précité.

13. L'article 128 institue une procédure de codécision du Conseil et du Parlement, et nécessite l'avis du Comité des Régions, art. 128 du Traité sur l'Union européenne.

14. *L'action de la Communauté européenne en faveur de la culture*, programme Raphaël, 29 octobre 1995, précité.

15. Voir *Projet pilote d'aide financière aux traductions d'œuvres littéraires contemporaines*, JOCE, n° C 19/17 du 22 janvier 1994 et programme Ariane, *L'action de la Communauté européenne en faveur de la culture*, communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne, Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil concernant l'établissement d'un programme de soutien dans le domaine du livre et de la lecture, Ariane, COM (94) 356 final.

l'ouverture à l'Europe centrale et orientale comptent parmi les préoccupations dominantes. N'en sont pas négligées pour autant d'autres initiatives, telles que la coopération entre les bibliothèques, la confrontation des différents procédés de conservation des livres. Dans ces deux aspects, les nouvelles technologies devraient tenir un rôle important.

En ce qui concerne l'audiovisuel, l'apport de la Communauté s'est révélé vital dans un secteur fragilisé notamment par la concurrence de la production américaine.

La poursuite du programme MEDIA¹⁶, jusqu'alors engagé sur le fondement de l'article 235 du Traité de Rome se trouve consacrée dans le Traité sur l'union. L'article 128 invite expressément la Communauté à encourager la création notamment dans le secteur audiovisuel. En complément du programme MEDIA, est par ailleurs proposée la création d'un fonds de garantie pour l'audiovisuel afin d'encourager la production cinématographique et télévisuelle. Son objet est de garantir les banques et établissements financiers dans l'octroi de crédits et de prêts consentis aux industries de programme. Sont concernées les œuvres de fiction et privilégiées les créations audiovisuelles européennes¹⁷.

Enfin, le programme Kaléidoscope, lancé en 1991, se poursuit par un nouveau programme pour les années 1996-2000 en faveur des activités artistiques et culturelles de dimension européenne dans les domaines des arts du spectacle, arts plastiques, arts multimédias et arts appliqués¹⁸. On trouve un certain nombre de critères communs en ce qui concerne l'éligibilité des aides et projets retenus. Parmi ceux-ci, on notera l'exigence de la dimension euro-

16. Programme destiné à encourager le développement de l'industrie audiovisuelle et cinématographique européenne. Voir décision du Conseil du 21 décembre 1990, *Légi press* n° 82, VI, *Droit européen*, juin 91, p. 13; voir également les différentes actions mises en place dans le cadre de ce programme dans « *Panem* et *Circenses*, programmes et projets de la CE, ouverts aux arts de la scène, information, box 2, bulletin d'information sur les questions culturelles en Europe, publication de l'IETM, Bruxelles, mars 92. Cet ouvrage précieux fait état de tous les programmes de financement au service des arts de la scène à titre principal ou incident. Le programme media II prend la suite du premier programme engagé de 1991 à 1995 en faveur du soutien communautaire à l'industrie de programmes audiovisuels. Média II privilégie trois actions: l'appui à la formation des professionnels, le développement des programmes à dimension européenne, la distribution transnationale des programmes européens, *Audiovisuel: le jour se lève sur Média II*, 7 jours Europe, n° 176, 13 février 1995, p. 1. Voir notamment proposition réexaminée de décision du Conseil relative à un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels (Média II - Formation 1996-2000) du 15 décembre 1995, COM (95) 725 final.

17. Voir proposition de décision du Conseil instituant un fonds européen de garantie pour encourager la production cinématographique et télévisuelle, Bruxelles, 14 novembre 1995, COM (95) 546 final.

18. *L'action de la Communauté européenne en faveur de la culture*, communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil de l'Union européenne, Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme de soutien aux activités artistiques et culturelles de dimension européenne, Kaléidoscope 2000, du 27 juillet 1995, COM (94) 356 final.

péenne qui se traduit notamment par la recherche du caractère emblématique des activités ou biens culturels considérés. C'est la vocation à refléter ou encore à conforter l'identité européenne que la Communauté met en avant. L'idée se conçoit en ce qui concerne le patrimoine¹⁹. Elle est plus discutable en matière de création artistique. Est-ce là le rôle des artistes que de se faire les porte-drapeaux de l'Union européenne ? La question dépasse évidemment les préoccupations d'ordre juridique.

La Commission marque également la nécessité de prendre en compte la dimension culturelle²⁰ dans la conduite des autres politiques. En effet, et nous le verrons plus loin, elles peuvent avoir des incidences directes ou indirectes sur ce secteur.

Le texte de l'article 128 ne nous paraît pas introduire d'innovation notable sur le terrain des compétences. Il vient renforcer les actions d'encouragement dans différents secteurs et donc augmenter l'enveloppe financière réservée à l'action culturelle, qui jusqu'alors représentait une part infime du budget global des Communautés. On ne peut y voir en ce sens que des effets bénéfiques.

Tout autre est l'interrogation qui naît de l'application des règles du Traité dans ses incidences sur les biens et activités à caractère culturel.

II – L'articulation des règles propres au secteur culturel avec les principes du droit communautaire

C'est sous ce rapport que risquent d'entrer en concurrence de façon plus manifeste les impératifs liés à la mise en place du marché intérieur et les exigences spécifiques au secteur culturel. Toutes ces préoccupations ne sont pas nécessairement en opposition. On peut souhaiter, par exemple, que les biens et activités à caractère culturel circulent le plus facilement possible. Mais il reste à réserver les cas où la spécificité commande une solution différente.

Il importe de connaître le mouvement que suit le droit communautaire dans la conciliation des intérêts en présence. Tantôt, il doit céder devant l'intérêt culturel, en instituant au profit des biens culturels un régime dérogatoire. Tantôt, il tente de s'adapter.

19. C'est ainsi que la Commission, dans le programme Raphaël, indique que « l'action communautaire dans le domaine du patrimoine culturel peut contribuer à l'affirmation d'une citoyenneté européenne ».

20. On en trouve une expression dans le programme relatif au patrimoine culturel intitulé Raphaël qui souligne le lien entre projets de valorisation du patrimoine et politiques de l'emploi, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'énergie. Voir *L'action de la Communauté européenne en faveur de la culture*, programme Raphaël, 29 mars 1995, précité.

A — Les exceptions aux principes du droit communautaire en faveur de la culture

La spécificité des biens ou activités à caractère culturel commande parfois que soit institué un régime dérogatoire. Deux dispositions en font expressément état, pour l'une déjà inscrite dans l'actuel Traité de Rome (article 36)²¹, introduite pour l'autre dans le texte signé à Maastricht (article 92 modifié).

1 — Les restrictions à la libre circulation des biens sur le fondement de l'article 36

Deux catégories de biens culturels sont visées par le texte : les trésors nationaux et les œuvres de l'esprit.

a) *Les trésors nationaux*

L'article 36 du traité de Rome constitue une exception à la libre circulation des marchandises en ce qu'il prévoit que :

« les dispositions des articles 30 à 34 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importations ou de transit, justifiées par des raisons (...) de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique... »

Les articles 30 à 34 auxquels le texte renvoie et qui concernent la libre circulation des marchandises peuvent être écartés lorsqu'il s'agit de trésors nationaux.

Ce qui est sûr, c'est que les œuvres d'art n'échappent pas dans leur totalité à la législation communautaire. Faut-il encore qu'elles aient une valeur artistique, historique ou archéologique de nature à justifier un régime dérogatoire²².

Se pose alors la délicate question de savoir à qui appartient le soin de définir la notion de trésor national au sens de l'article 36 du Traité de Rome.

La Commission avait suggéré une définition générique qui consistait à tracer les contours d'une notion cadre, sorte d'enveloppe vide, de réceptacle destiné à recueillir les différentes conceptions pratiquées par les États membres.

Devaient être considérés au sens de la Commission comme trésors nationaux en vertu de l'article 36 :

- *les objets liés de si près à l'histoire ou à la vie du pays que leur départ de ce pays constituerait pour ce dernier une perte importante ;*
- *les objets d'une valeur telle que le patrimoine artistique du pays serait fondamentalement diminué en leur absence ;*

21. L'article 36 reste inchangé dans le nouveau Traité sur l'union.

22. Voir notamment l'arrêt 7/68 du 10 décembre 1968, *Com. contre Rep. italienne*, Recueil des arrêts de la cour de justice, vol XIV, p. 625.

- les objets d'une signification inestimable pour l'étude ou la compréhension d'un secteur particulier des arts ou de l'histoire du pays ;
- les objets appartenant à une collection remplissant un ou plusieurs des critères précités et dont le départ du pays ferait perdre à cette collection ce ou ces caractères²³.

En dépit de son caractère compréhensif, cette proposition avait été fortement critiquée par les États membres qui y voyaient un risque d'empiétement de la Communauté sur les prérogatives nationales.

Le principe est aujourd'hui acquis. Il appartient aux États membres de prévoir une législation spéciale fondée sur l'article 36 et particulièrement de contrôler la circulation de biens mobiliers tels que les œuvres d'art et autres objets relevant de leur patrimoine culturel. La banque génétique que constitue l'Europe des cultures évoquée si justement par Simon Mundy²⁴, fait que la notion de trésor national varie selon les pays en fonction de considérations diverses, d'ordre historique, politique, culturel... Il est donc naturel de renvoyer à la compétence nationale la définition de ces biens²⁵.

À première vue, l'établissement du marché intérieur laisse donc hors de son champ cette catégorie de biens. Mais à y regarder de plus près, on perçoit les limites de l'exception posée à l'article 36 du Traité de Rome.

D'une part, la Jurisprudence communautaire apprécie de façon restrictive les cas dans lesquels l'exception peut jouer. Le texte même de l'article 36 précise *in fine* que « les restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres²⁶ ».

D'autre part, lorsqu'on examine les modalités du contrôle tel qu'il est exercé dans chacun des pays membres, on s'aperçoit que, d'une façon indirecte, les effets de la libre circulation remettent en cause les dispositifs de

23. Sur le sujet, voir Jean et Françoise CHATELAIN, *Œuvres d'art et objets de collection en droit français*, Paris, Berger-Levrault, 1990, p. 106.

24. Simon MUNDY, « La place de la Culture dans la nouvelle Europe, Le Citoyen européen », *ECAS*, n° 12, 16/20 sept. 1991, p. 2.

25. Tous les États membres n'ont pas en l'état actuel du droit donné leur définition du trésor national. Le droit français s'y est employé dans la loi du 31 décembre 1992, loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane, titre II Dispositions relatives aux biens culturels, *JO*, 5 janvier 1993, p. 199 et décret n° 93-124 du 29 janvier 1993 relatif aux biens culturels soumis à certaines restrictions de circulation, *JO*, 30 janvier 1993, p. 1600. Sont considérés comme trésors nationaux : les biens classés en vertu de la législation sur les monuments historiques ou de la loi sur les archives, les biens appartenant aux collections publiques. À ces trois catégories de biens le texte joint les biens qui « présentent un intérêt majeur pour le patrimoine national du point de vue de l'histoire, de l'art ou de l'archéologie ». Les trésors nationaux, au sens de la législation française, bénéficient d'un régime particulièrement protecteur puisqu'ils sont frappés d'une interdiction d'exportation définitive.

26. Article 36 du traité de Rome, extrait.

protection en la matière. La suppression des contrôles douaniers implique aujourd'hui que soient entièrement repensés les moyens utilisés jusqu'alors pour éviter le transfert illicite des œuvres d'art et contrôler l'exportation vers les pays tiers.

Actuellement, les États ne sont pas sans aucune protection puisque deux textes communautaires, portant l'un sur l'exportation des biens culturels vers les pays tiers, l'autre sur la restitution entre États membres de biens sortis illicitement du territoire, ont été récemment adoptés²⁷. Certains des États se sont par ailleurs dotés de nouveaux dispositifs²⁸.

b) *Les œuvres de l'esprit*

L'article 36 ne mentionne pas expressément la propriété littéraire et artistique. En revanche, sont justifiées les restrictions fondées sur la protection de la propriété industrielle et commerciale. Par analogie, la jurisprudence communautaire a étendu le bénéfice de l'article 36 au droit d'auteur. Cependant, « ces restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres²⁹ ».

Les États membres demeurent libres d'instituer des régimes de protection en la matière. Mais la question est de savoir de quelle façon concilier ces dispositifs avec le principe de libre circulation des marchandises et en cela distinguer les biens protégés par le droit d'auteur des autres marchandises.

La difficulté majeure tient à ce que les différents systèmes pratiqués dans les États membres ne reposent pas sur les mêmes principes fondateurs. En dépit des mécanismes de rapprochement, une opposition demeure entre ceux d'entre eux qui consacrent le droit moral de l'auteur et ceux qui sont fondés sur le système du *copyright*, et la disparité des législations nationales rend parfois difficile le respect des droits de l'auteur, notamment lorsque son œuvre est exploitée en dehors du territoire national. De surcroît, le développement technologique des moyens de communication et de radiodiffusion ne vient pas faciliter sa situation. Pour toutes ces raisons, nous le verrons plus loin, la Communauté a été amenée à se pencher sur la nécessité d'une législation communautaire en la matière³⁰. Il faut rappeler à cet égard qu'elle ne dispose d'aucun titre spécifique de compétence dans le domaine du droit d'auteur.

27. Règlement CEE n° 3911/92 du Conseil du 9 décembre 1992 concernant l'exportation des biens culturels, JOCE, n° L 395/1 du 31 décembre 1992 ; Directive 93/7 CEE du Conseil du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, JOCE, n° L 74/74 du 27 mars 1993. Voir développements plus loin.

28. Pour la France, voir notamment la loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992, précitée, ainsi que la loi n° 95-877 du 3 août 1995 portant transposition de la directive 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, JO, 4 août 1995, p. 11664.

29. Article 36 du Traité de Rome *in fine*.

30. Voir *infra*.

2) Le principe de la libre concurrence et les aides des États en faveur du secteur culturel

Le droit communautaire encadre la faculté pour les États membres de consentir des aides au regard du principe de la libre concurrence. C'est le sens des articles 92 et suivants du Traité de Rome : les aides accordées par les États sont proscrites lorsqu'elles sont susceptibles d'affecter les échanges entre États membres. Plusieurs catégories d'aides peuvent cependant bénéficier d'une dérogation. Le paragraphe 2 de l'article 92 reconnaît « *de jure* » la compatibilité avec le marché commun d'aides limitativement énumérées. Le paragraphe 3 du même article prévoit que certaines aides « peuvent » être considérées comme compatibles avec le marché commun. Dans ce cas, les aides des États doivent se conformer à un certain nombre de prescriptions. La dérogation ne revêt pas ici de caractère automatique. Sont admises les « aides destinées à faciliter le développement de certaines activités (...) quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun » (art. 92.3.c) ainsi que « les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun » (art. 92.3.b).

S'agissant des biens et activités à caractère culturel, la Commission a toujours regardé les aides consenties par les États comme pouvant être compatibles avec le marché commun au titre des aides sectorielles prévues au paragraphe 3. Le problème aurait pu se poser dans le cas des industries culturelles telles que le livre, le disque, le cinéma en raison du caractère économique et commercial de ces activités. Mais en réalité, les seules oppositions exprimées par la Commission ont concerné les mesures discriminatoires liées à la nationalité des bénéficiaires de ces aides. Ainsi l'Allemagne a-t-elle été mise en demeure par la Commission de rectifier les conditions d'octroi des aides prévues par la loi d'encouragement de l'industrie cinématographique allemande. La Commission a notamment invité le gouvernement allemand à supprimer les discriminations des professionnels du cinéma étranger³¹. De la même façon, la loi grecque a fait l'objet d'une décision de la Commission en vue de la modification du régime d'aides et de l'élimination des restrictions fondées sur la nationalité³².

Le Traité sur l'Union européenne inclut expressément les aides consacrées au secteur culturel parmi celles qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun. Cette mention nouvelle ne semble pas remettre en cause l'actuelle doctrine suivie par la Commission, puisque l'ancien texte mentionnait déjà la possibilité d'aides sectorielles. On peut donc s'interroger sur le sens d'une telle disposition. Sans doute peut-on en attendre une volonté plus affirmée de la Communauté de prendre en compte des préoccupations d'ordre culturel.

31. V. communication de la Commission - article 93 du Traité CEE - aides d'État - industrie cinématographique - Allemagne, *Juris Letter*, n° 10, JUS, 9210.4.1.

32. Décision de la Commission du 21 décembre 1988 relative aux aides accordées par le gouvernement grec à l'industrie cinématographique pour la production de films grecs, C(89) 613 final.

Notons que la notion d'aide est en principe extrêmement large et qu'elle peut prendre la forme d'aides directes telles que les subventions, mais aussi d'aides indirectes : mécanismes d'incitation fiscale, exonération de taxes, etc. Tous ces instruments juridiques et financiers sont autant de leviers au service des politiques culturelles que chacun des États membres doit pouvoir maîtriser de façon cohérente.

3 – La politique de fixation du prix du livre

Plusieurs États membres de la Communauté européenne pratiquent une politique de fixation du prix du livre destinée à sauvegarder le réseau des petites librairies indépendantes. La Cour de Justice a été appelée à se prononcer à plusieurs reprises sur la compatibilité de ces prescriptions spéciales avec le marché commun³³, notamment à propos de la loi française³⁴. La loi n° 81-766 du 10 août 1981 impose à « toute personne physique ou morale qui édite ou importe des livres » d'en fixer le prix.

Selon la jurisprudence communautaire, la fixation du prix par l'éditeur ou l'importateur n'est pas, dans son principe, contraire aux règles du Traité. Mais s'agissant des modalités et conditions exigées par la loi française de 1981 ainsi que les décrets pris pour son application, la CJCE a estimé non conformes au droit communautaire un certain nombre de dispositions légales.

Les règles sanctionnées par la Cour de justice concernaient notamment les questions liées à l'importation de livres édités hors de France ainsi que les livres édités en France, exportés, puis réimportés en France.

Dans l'enchevêtrement de textes successifs modifiés au gré des recours devant la CJCE, le lecteur non-initié se perd. La bataille menée en premier chef par les centres distributeurs Leclerc ressemble fort à un exercice de chicane devant une législation, qui, à l'évidence est davantage tournée vers des impératifs d'ordre culturel.

D'une façon générale, la Cour de Justice admet l'existence de législations portant fixation du prix du livre. Elle fonde sa décision non pas sur une disposition spécifique mais au regard des principes généraux du droit communautaire, ce qui nous conduit à exprimer quelque doute quant à la pérennité de la solution.

Le bilan de 10 ans d'application de la loi sur le prix unique en France fait état de l'adhésion d'un nombre important de petites librairies indépendantes, qui y voient un moyen de sauvegarder leur activité.

33. Il est intéressant de noter que la CJCE statue sur le terrain des principes de libre circulation et de libre concurrence et non pas au regard des aides pouvant être accordées par les États. Compte tenu de la notion extensive d'aides et des buts poursuivis par la loi sur le prix unique qui consistent avant tout à privilégier le circuit des petites librairies indépendantes, donc à leur apporter un soutien indirect, on aurait pu concevoir un tel fondement.

34. Voir notamment la décision du 10 janvier 1985 qui a entraîné la modification de la loi de 1981 par l'entrée en vigueur de la loi n° 85-500 du 13 mai 1985.

Si la Commission ne semble pas convaincue de l'utilité du dispositif³⁵, il faut souhaiter que le grand marché conserve aux États la faculté de légiférer en ce domaine.

Les exceptions aux principes de libre circulation dictées par l'intérêt culturel sont peu nombreuses et strictement encadrées. On observe même dans un certain nombre de cas que le cadre juridique de l'activité culturelle tend à se conformer aux principes gouvernant le droit communautaire. Le mouvement n'est cependant pas toujours à sens unique et il arrive que la règle communautaire cherche à s'adapter à la spécificité du domaine culturel.

B — L'adaptation du droit communautaire au secteur culturel

L'incidence du droit communautaire sur le secteur culturel peut être appréhendée au travers des mesures prises directement en vue de l'établissement du marché intérieur. La question se pose dans ce cas en termes de circulation des personnes³⁶, des activités et des biens³⁷ qu'elles produisent³⁸.

35. La Fédération des Éditeurs européens a suggéré « que soit instituée une réglementation européenne admettant la fixation d'un prix unique du livre par zone linguistique ». La Commission des Communautés européennes constate dans sa communication du 26 avril 1989 « qu'il n'a, à ce jour, pas été démontré que l'extension d'un régime de fixation des prix aux échanges entre les États membres soit le moyen approprié, et encore moins l'unique moyen, permettant d'améliorer la production éditoriale et de promouvoir la distribution ». Voir également l'avis réservé de la Commission à propos de la problématique du prix du livre, 1884^e session du Conseil, Culture/Audiovisuel, communication à la presse 117/7/95 (Presse 329-6), 20 novembre 1995, p. 8.

36. En ce qui concerne le statut des personnes, le cadre juridique de certaines professions pourrait évoluer sous l'influence du droit communautaire. Il est encore trop tôt pour dire le sort que connaîtra le monopole des commissaires priseurs institué par le droit français. Un groupe de travail se met actuellement en place au ministère de la Justice pour amorcer la réflexion. En l'état actuel des discussions, il semble que le régime des ventes aux enchères ne sera pas uniforme. Les ventes volontaires devraient pouvoir être réalisées également par des opérateurs spécialisés n'ayant pas la qualité de commissaire priseur. Le monopole serait en revanche conservé s'agissant des ventes réalisées sur décision de justice. Ces perspectives auront une incidence sur le marché de l'art. *JCP*, 24 janvier 1996, Actualités.

37. Nous laissons de côté la question fiscale, qui met en jeu des mécanismes complexes. Il faut cependant conserver à l'esprit l'importance des règles fiscales en matière culturelle. Les législations nationales font fréquemment bénéficier les biens et activités culturels de taux préférentiels dans la mise en œuvre de leur politique culturelle (par exemple, le droit français en ce qui concerne le spectacle vivant, art. 281 quater du CGI). Dans quelle mesure l'effort d'harmonisation des taux de TVA entre États membres est-il susceptible de venir contrarier des mesures indispensables au maintien de ces activités? Deux séries de textes communautaires doivent être pris en compte. D'une part, certaines dispositions d'ordre général ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des biens et activités. Sont aussi concernés ceux d'entre eux qui présentent un caractère culturel (voir notamment directive 77/388 CEE modifiée; directive 91/680 CEE du Conseil du 16 décembre 1991, *JOCE* n° L 384 du 30 décembre 1991, p. 47; directive 92/111 CEE du Conseil du 14 décembre 1992, *JOCE* n° L 384/47). D'autre part, d'un point de vue spécifique, le droit communautaire a prescrit des dispositions propres au secteur culturel. C'est le cas pour la taxation applicable dans le domaine des biens d'occasion, des objets d'art, de collection ou d'antiquité (directive 94/5 CE du Conseil du 14 février 1994, *JOCE* n° L 60 du 3 mars 1994, p. 16).

38. Nous employons à dessein une terminologie différente du droit communautaire – qui s'intéresse aux services et marchandises – en raison de la nature particulière du secteur culturel, qui ne peut être réduit à une logique purement marchande.

Mais il arrive que le principe de libre circulation emporte des effets préjudiciables au secteur culturel. Dans ce cas, il appartient au législateur communautaire de compenser les perturbations engendrées par la construction européenne.

1 – Les mesures nécessaires à l'établissement du marché intérieur

La mise en place du marché intérieur peut avoir un impact considérable sur les biens et activités à caractère culturel. Il conduit dans certains cas à un aménagement du droit qui tient compte de ces particularités.

a) *L'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle*

Nous n'aborderons pas ici les aspects purement financiers qui ont déjà été évoqués. Par ailleurs, nous n'insisterons pas sur les questions d'ordre technologique³⁹. Certes, elles ont une importance prépondérante dans la logique de libre circulation en ce qui concerne la réception et la transmission de programmes de radiodiffusion, mais nous retiendrons ici exclusivement les aspects culturels de la politique audiovisuelle⁴⁰.

La directive du Conseil du 3 octobre 1989⁴¹, visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle⁴², contient un certain nombre de règles intéressantes sous ce rapport.

Les principales dispositions concernent la publicité télévisée⁴³, la protection des mineurs, le droit de réponse et la promotion de la distribution et de la production de programmes télévisés. Sur ce dernier point, l'institution de quotas de diffusion d'œuvres européennes a parfois suscité des réserves de la part des États membres⁴⁴.

Aux termes de l'article 4 de la directive, « les États membres veillent chaque fois que cela est réalisable et par des moyens appropriés, à ce que les

39. Se reporter à ce sujet au recueil de textes législatifs et politiques : *La politique de la Communauté européenne pour l'audiovisuel*, Commission des Communautés européennes, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg, 1990, qui réunit notamment les textes relatifs à l'adoption de normes communes et à l'introduction des services de télévision à haute définition, pp. 11 et 13. Voir aussi *Politique audiovisuelle de l'Union européenne*, Livre vert, approuvé par la Commission européenne le 7 avril 1994.

40. Voir notamment le Livre vert - *Politique audiovisuelle de l'Union européenne*, approuvé par la commission européenne le 7 avril 1994.

41. Plus connue sous le titre « télévision sans frontières ». Il faut également mentionner la convention européenne sur la télévision transfrontière ouverte à la signature le 5 mai 1989, cette fois-ci à l'initiative du Conseil de l'Europe.

42. JOCE L 298 du 17.10.89.

43. L'article 18 de la directive prévoit de limiter le temps de transmission à l'antenne consacré à la publicité.

44. Notamment en Allemagne par les « Länder », qui, au nom de leur souveraineté culturelle déniaient toute compétence communautaire sur ce terrain là. Voir notamment I. BOURGEOIS, « Droit et politique des Médias », *Média CIRAC*, N° 1, janvier 1990, p. 31.

organismes de radiodiffusion télévisuelle réservent à des œuvres européennes, au sens de l'article 6, une proportion majoritaire de leur temps de diffusion »...

En l'état actuel du texte, cette disposition est davantage une recommandation qu'une règle coercitive⁴⁵. La notion d'œuvre européenne dans la directive « sans frontières » est entendue au sens large puisqu'elle inclut les œuvres des États membres, mais également les œuvres originaires d'États tiers européens parties à la convention transfrontière du Conseil de l'Europe et les œuvres originaires d'autres États tiers européens.

Chacune de ces catégories est soumise à des conditions précisées dans le corps de l'article, qui se rapportent notamment au lieu d'établissement des auteurs, travailleurs, producteurs qui concourent à la réalisation d'œuvres européennes. Le cadre de la coproduction est également réglé par le texte.

L'article 8 de la directive admet, par ailleurs, l'application au niveau national de quotas plus restrictifs s'appuyant sur des critères linguistiques.

Pour sa part, la France impose, en droit national, le respect de quotas européens (dans une proportion de 60 % des programmes) ainsi que de quotas d'œuvres d'expression française (aujourd'hui portés à 40 %). Au sens de la loi française, « constituent des œuvres d'expression originale française les œuvres réalisées intégralement ou principalement en version originale en langue française ou dans une langue régionale en usage en France⁴⁶ ».

La Directive « sans frontières » institue également un délai d'exploitation préalable destiné à préserver la diffusion en salles de cinéma.

La Communauté se préoccupe, on l'a vu, de la dimension culturelle de la radiodiffusion dans son activité normative. Elle admet, en revanche, plus difficilement que les États membres puissent adopter une législation nationale restrictive au regard du principe de libre circulation, fondée sur des motifs d'ordre culturel. C'est ainsi que la Cour de Justice européenne a jugé non conformes au droit communautaire les dispositions de la loi néerlandaise du 21 avril 1987⁴⁷ sur la radiotélévision. Ce texte soumet l'émission de messages publicitaires en provenance de l'étranger et destiné au public néerlandais à certaines conditions édictées au nom de la préservation de la politique cultu-

45. Il semble qu'un certain nombre d'États membres souhaitent aujourd'hui voir renforcer l'obligation de prévoir des quotas. Une révision de la directive « télévision sans frontières » est aujourd'hui à l'étude au plan communautaire. Voir à ce sujet le rapport d'application de la directive 89/552 CEE et proposition de directive du Parlement européen et du Conseil présentée par la Commission, Bruxelles, 31 mai 1995, COM (95) 86 final.

46. Voir notamment le rapport du Premier ministre du décret n° 92 279 du 27 mars 1992 modifiant le décret n° 90-66 du 17 janvier 1990 pris pour l'application du 2° de l'article 27 et du 2° de l'article 70 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication et fixant les principes généraux concernant la diffusion des œuvres cinématographiques et audiovisuelles, JO du 28 mars 1992, p. 4311.

47. Se reporter à la décision CJCE du 25.7.91, arrêt C. 288-89 (S.C.A.G. et autres c./Commissariaat voor de media, et le commentaire de Louis CARTOU, « La radio et la télévision devant le droit communautaire », *Les Petites Affiches*, 16 oct. 91, p. 18.

relle nationale. La Cour n'a pas considéré qu'il s'agissait là de mesures d'intérêt général. On saisit là les limites qu'impose aux États membres le droit communautaire dans la conduite de leurs politiques culturelles.

b) *La circulation des œuvres protégées par le droit d'auteur*

« Il est clair que l'Europe ne peut survivre à terme sans protéger la fonction de la créativité scientifique ou technologique – dont on parle très souvent – ou de la créativité littéraire et artistique dont on se soucie malheureusement beaucoup moins en dehors des cercles directement intéressés par ces questions⁴⁸. »

C'est en ces termes que le chef de la division « propriété intellectuelle » de la Commission des Communautés Européennes explique l'intervention de la Communauté dans le domaine du droit d'auteur et des droits voisins.

Pour M. Verstrynge, l'attention nouvelle à l'égard du droit d'auteur et des droits voisins découle en grande partie des développements technologiques qui ont rendu possible une diffusion massive par les différents médias et à l'échelle internationale des divers types d'œuvres et qui ont accru les risques de piratage. Cette diffusion présente de nombreux avantages (circulation des œuvres) mais elle peut avoir pour conséquence d'empêcher les auteurs et les artistes de tirer les fruits économiques qu'ils sont en droit d'attendre sur les œuvres culturelles diffusées. Il s'agit là de la justification économique de l'intervention communautaire : le droit de l'auteur et de son ayant cause de tirer un avantage financier de l'utilisation économique qui est faite de son œuvre par lui-même ou par des tiers autorisés.

La Commission affirme ne pas négliger pour autant les aspects culturels : le droit d'auteur est considéré comme le seul moyen de permettre à la créativité européenne de s'exprimer et de ce fait d'assurer la richesse et la variété des cultures européennes. L'œuvre protégée par le droit d'auteur et les droits voisins est le reflet de la personnalité de l'auteur ou de l'artiste et constitue l'une des expressions de la diversité culturelle des États.

L'action de la communauté

L'action de la communauté a eu pour point de départ un document visant à ouvrir, avec les milieux concernés, un débat sur les suggestions formulées par la Commission : c'est en 1988 qu'a été largement diffusé le premier « livre vert » sur le Droit d'Auteur et le défi technologique, suivi d'un programme de travail de la commission intitulé « suites à donner au livre vert⁴⁹ ».

48. Jean-François VERSTRYNGE, « Un espace européen de la créativité : la protection du droit d'auteur et des droits voisins en droit communautaire », *RAE*, n° 3, 1991.

49. Commission des Communautés Européennes : Livre vert sur le droit d'auteur et le défi technologique – Problèmes de droit d'auteur appelant une action immédiate », *COM* (88) 172 final, juin 1988 et « Suites à donner au livre vert, programme de travail de la Commission en matière de droit d'auteur et droits voisins, communication de la Commission », *COM* (90) 584 final, Bruxelles, du 5 octobre 1990.

Soucieuse d'adapter son cadre juridique aux développements techniques de la société de l'information, et particulièrement aux autoroutes de l'information, la Commission a souhaité, ces derniers mois, dialoguer avec les acteurs pour faire le point et déterminer son programme de travail pour les prochaines années. Elle a donc présenté un nouveau livre vert sur le droit d'auteur et les droits voisins dans la société de l'information⁵⁰. Ce nouveau livre vert comporte de nombreuses questions auxquelles les milieux concernés, publics ou privés, sont invités à répondre et à réagir.

Tel qu'il est présenté par la Commission, cet exercice s'inscrit « à la fois dans la perspective d'une plus grande transparence des travaux (...) et du principe de subsidiarité puisque des initiatives ne seront proposées que dans la mesure où elles seront jugées absolument nécessaires⁵¹ ».

Tout en reconnaissant le principe de la compétence nationale en matière de droit d'auteur (article 36 du Traité), la Commission justifie son intervention en faisant valoir les impératifs de la libre circulation. Les disparités des systèmes nationaux peuvent être susceptibles de créer des restrictions incompatibles avec l'application du traité.

Toujours dans cette même ligne, la Commission s'appuie sur le principe établi par la Cour de Justice des Communautés Européennes, ces dernières années, selon lequel lorsque des biens sont écoulés licitement sur le marché d'un État membre, le droit d'auteur ne peut pas être invoqué pour restreindre la libre circulation de ces biens dans d'autres pays de la Communauté⁵².

Les trois principaux objectifs que s'est donnés la Communauté consistent tout d'abord à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et abolir les différences de législations et de procédure qui entravent ou altèrent les échanges transfrontaliers de ces biens et services (par exemple : lever les divergences dans les modes de protection, unifier les actions pour éliminer la piraterie) afin de se doter d'un cadre juridique « pouvant servir de socle au développement des services de la société de l'information⁵³ ».

Ensuite il s'agit de « définir des politiques susceptibles d'améliorer la compétitivité de son économie par rapport à ses partenaires commerciaux, notamment dans des secteurs de croissance potentielle tels que les médias et l'information ». Enfin il faut protéger l'investissement et l'effort créateur, que représente la propriété intellectuelle en dehors des frontières, par une rémunération équitable.

50. JOCE, Com (95) 382, final du 19 juillet 1995.

51. Livre vert 1995, p. 5.

52. Voir Livre vert 1988, ch. 1,1-1-2 et le ch. 4 sur le droit de distribution, épuisement et droit de location. La cour a été amenée à définir plus clairement ce principe à propos de la projection de films importés, de l'audition de phonogrammes et la location de vidéogrammes, et Livre vert 1995, pp. 44 et s.

53. Livre vert 1995, p. 4.

Mais les intérêts économiques que le droit d'auteur protège sont aussi à concilier avec les impératifs culturels. Il convient de revaloriser et stimuler la créativité intellectuelle en tenant compte des nouvelles techniques de reproduction et de diffusion.

Les moyens dont dispose la Commission

Pour intervenir la Communauté dispose des pouvoirs que lui accorde le traité en matière de biens et services couverts par le droit d'auteur. Il convient tout d'abord de rappeler les fondements de cette intervention.

Les dispositions du traité réglant la circulation des marchandises et les prestations de services s'appliquent, en l'absence de dérogations aux biens et services protégés par le droit d'auteur.

En vertu de l'article 2 du Traité de Rome, la Communauté doit « promouvoir le développement harmonieux des activités économiques ».

L'article 3 prévoit l'élimination des « restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises⁵⁴ », l'établissement d'une « politique commerciale commune envers les États tiers », « l'abolition entre les États membres des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux », « l'établissement d'un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché commun » enfin « le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun ».

Pour exercer son action dans le domaine de la législation sur le droit d'auteur, la Commission privilégie les instruments de rapprochement des législations prévues aux articles 100 et 100A. Avec l'article 100, le traité confère au conseil le pouvoir en statuant à l'unanimité sur propositions de la Commission, d'arrêter des directives. Sur la base de l'article 100A de telles mesures peuvent être arrêtées à la majorité qualifiée⁵⁵.

En vue d'harmoniser les législations sur le droit d'auteur, la Commission invoque que les différences entre ces législations peuvent non seulement constituer des obstacles aux échanges intra-communautaires de biens et de services découlant du droit d'auteur mais aussi altérer les conditions de la concurrence : dans certains pays où le droit d'auteur est difficile à appliquer, la

54. Ces interdictions sont précisées dans les articles 30 et 34 du traité. Comme il est rappelé dans le livre vert, ces dispositions font partie des instruments les plus efficaces du traité pour assurer la libre circulation des marchandises. Elles sont toutefois sujettes à certaines réserves et ne font pas obstacles à certaines interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées sur le fondement de l'article 36 en matière de propriété intellectuelle. Les articles 59 à 66 visent à supprimer les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de la communauté. Les représentations, exécutions ou autres formes de communication au public protégées par le droit d'auteur relevant de la catégorie des services au sens du traité sont visées par ces articles : l'art. 57 a été utilisé à cette fin dans la proposition de directive du Conseil concernant l'exercice d'activités de radiodiffusion (6 juin 1986, JO n° C 179 du 17 juillet 1986).

55. L'article 100A s'applique depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen.

contrefaçon sera d'autant plus facile et les œuvres copiées de façon illicite pourront circuler dans d'autres États membres où l'œuvre originale est protégée entre les mains d'opérateurs économiques de bonne foi.

En dehors des articles 100 et 100A le traité investit le Conseil d'une autre compétence : l'article 235 donne au Conseil le pouvoir de prendre les dispositions appropriées si une action de la communauté apparaît nécessaire pour réaliser un des objets de la Communauté sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet. Le recours à l'article 235 est utile lorsque la seule harmonisation législative n'est pas susceptible d'apporter une solution adéquate : tel a été le cas lorsque le Conseil a fixé les mesures en vue d'interdire la mise en libre pratique des marchandises de contrefaçon⁵⁶.

Il peut aussi être fait référence aux articles du traité⁵⁷ concernant la mise en œuvre d'une politique commerciale commune à l'égard des pays tiers. Cette procédure a été adoptée à l'OMPI⁵⁸ pour des négociations sur la Convention de Paris concernant la propriété intellectuelle et pourrait à l'avenir être utilisée dans le cadre d'autres conventions internationales.

Les questions prioritaires dans le programme communautaire

À la suite du large débat autour du premier livre vert, la Commission s'est fixée pour le développement de son action des objectifs sur le plan intérieur sans négliger le plan international.

Un certain nombre de questions prioritaires ont été recensées :

- la piraterie
- la copie à domicile d'œuvres sonores et audiovisuelles
- les droits de distribution et de location pour les phonogrammes et les vidéogrammes
- la protection des programmes d'ordinateur et des bases de données
- les limitations de la protection offerte aux titulaires de droits de la communauté dans les pays tiers.

D'autres questions, sans avoir été traitées dans le livre vert⁵⁹, sont aussi aujourd'hui à l'ordre du jour du programme communautaire : il s'agit de la durée de la protection du droit d'auteur, de la copie privée, de la reprographie, du droit moral⁶⁰ ainsi que les questions concernant le droit d'auteur de la radiodiffusion, notamment par satellite et par câble.

56. Règlement 3842/86/CEE du Conseil du 1^{er} décembre 1986, JO n° L 357 du 18/12/1986.

57. Article 116.

58. Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle.

59. Voir notamment les suites à donner au livre vert, précité.

60. Cette question est considérée comme nécessitant mûre réflexion et ne pouvant être traitée à brève échéance.

On ne fera que reprendre les différents secteurs où la Commission est intervenue ou est en voie d'intervenir sans entrer dans le détail de ces textes. On ne s'étendra pas non plus sur les actions communautaires concernant certains produits des nouvelles technologies protégés par le droit d'auteur qui soulèvent des problèmes à la marge des politiques culturelles (protection des logiciels et des banques de données⁶¹) bien que ceux-ci ne soient pas sans susciter de nombreuses questions comme celle de savoir s'ils sont des produits culturels en tant que tels. Ce qui est sûr c'est qu'ils peuvent être des supports à des produits culturels ou encore des outils ou médias permettant d'accéder à ces produits.

- Tout d'abord l'adhésion de tous les États membres aux conventions de Berne et de Rome⁶² est apparue comme une nécessité absolue pour établir une base commune sans renoncer pour autant à prévoir dans certains domaines une protection renforcée au plan européen.
- En ce qui concerne la durée de protection du droit d'auteur et des droits voisins⁶³, un consensus s'est dégagé sur la fixation de la durée de protection pour toute les œuvres, à 70 ans pour le droit d'auteur (à compter de la mort de l'auteur) et à 50 ans pour les droits voisins (le point de départ étant ici selon les cas la publication, la diffusion ou la fixation).
- Au sujet de la copie privée des œuvres sonores et audiovisuelles, les réflexions de la Commission portent principalement sur l'exercice des droits, le niveau de la redevance et les modalités de contrôle.
- La directive du 19 novembre 1992⁶⁴ vise l'harmonisation des législations nationales relatives au droit d'autoriser ou d'interdire la location et le prêt d'originaux et de copies d'œuvres protégées par le droit d'auteur (à l'exception des œuvres d'architecture et des œuvres d'art appliqué), par l'instauration d'un droit exclusif. Il est intéressant de noter que la mention

61. Pour les logiciels, directive du conseil du 14 mai 1991 ; pour les banques de données, proposition de directive du 15 avril 1992 ; ce dernier texte veut concilier deux objectifs : protéger contre la concurrence déloyale sans pour autant favoriser l'instauration de monopoles de l'information. La protection du droit d'auteur doit porter sur des travaux originaux.

62. Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques ; Convention internationale de Rome sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion. La proposition de décision concernant l'adhésion des Douze aux Conventions de Berne et de Rome a été présentée le 11 janvier 1991 et discutée au groupe « propriété intellectuelle » durant l'année 1991. C'est finalement dans le cadre d'une résolution du 14 mai 1992 visant le renforcement de la protection du droit d'auteur et des droits voisins que le Conseil prend note de ce que les États membres s'engagent – si ce n'est déjà fait – à adhérer aux Conventions de Berne et de Paris.

63. Directive 93/98 CEE relative à l'harmonisation de la durée de protection du droit d'auteur et de certains droits voisins du 29 octobre 1993, *JOCE*, n° L 290/9 du 24 novembre 1993.

64. Directive 92/100/CEE du Conseil du 19 novembre 1992 relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle, *JOCE* du 27.11.92, n° L 346/61.

expresse des droits moraux, qui figurait dans la proposition de directive modifiée⁶⁵, a disparu dans le texte adopté.

- S'agissant de la reprographie, il semble ressortir de l'audition des professionnels que la très grande majorité d'entre eux est favorable à un droit exclusif assorti de licences contractuelles qui permet une répartition rapide et directe des droits versés ainsi qu'à une gestion collective des droits et au maintien de la compétence des États membres pour la fixation du niveau de rémunération. On s'oriente vers une définition large des utilisateurs (y compris la reprographie à domicile) et des bénéficiaires (y compris les éditeurs, illustreurs...).
- Pour la radiodiffusion par satellite et la retransmission par câble⁶⁶ les débats ont porté notamment sur la loi applicable (loi du pays d'émission ou loi du pays d'empreinte majoritaire), les droits de radiodiffusion et de retransmission par câble.
- Enfin la Commission envisage d'harmoniser le droit pour les artistes à être intéressés aux opérations de vente de leurs œuvres d'art originales après la première cession opérée par les artistes eux-mêmes afin d'éviter les déplacements frauduleux des lieux de ventes d'œuvres d'art dans la Communauté.

Il n'est pas possible de faire état de la politique culturelle concernant le droit d'auteur et les droits voisins en Europe sans faire référence au programme de travail du Conseil de l'Europe. Tout d'abord un projet de protocole additionnel à la Convention Européenne transfrontière de 1990 concernant les questions de droit d'auteur et des droits voisins dans le cadre de la radiodiffusion par satellite est en cours de négociation. Plusieurs autres thèmes font ou vont faire l'objet de travaux : il s'agit des règles applicables en matière de retransmission par câble et des droits voisins en Europe. Enfin il faut citer les recommandations du Conseil de l'Europe concernant la copie privée (1988) et la reprographie (1990).

c) *Le statut des artistes dans la Communauté*

La situation sociale des artistes dans la Communauté a fait l'objet d'un rapport de la Commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, des médias et des sports du Parlement européen⁶⁷ au sein duquel figurent des propositions de résolutions.

65. Proposition modifiée de directive du Conseil relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle, JO n° C128/8 du 20/5/92, article 4 bis. La première proposition a été publiée au JO n° C 53 du 28/2/91, p.35.

66. Directive 93/83 CEE du Conseil relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble, JOCE du 6 octobre 1993 n° L 248/15.

67. La situation des artistes dans la Communauté européenne, rapport de la commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, des médias et des sports du Parlement européen, documents de séance du 19 décembre 1991, A3-0389/91.

Le Parlement suggère que la Commission élabore un programme d'actions en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe, en s'appuyant et s'inspirant sur les législations les plus favorables en la matière, pour la reconnaissance d'un statut de l'artiste.

Il invite par ailleurs les États membres à prendre en ce sens un certain nombre de mesures liées à leur couverture sociale, leur situation fiscale, le droit à une rémunération appropriée qui tienne compte de la nature de leur activité, et un système de retraite complémentaire.

Dans les propositions finales, le rapporteur reprend à partir de ces quatre éléments l'idée d'un statut de l'artiste tenant compte des spécificités de leurs conditions de vie et de travail. « La Communauté européenne pourrait trouver là un terrain de choix pour harmoniser vers le haut les législations existantes ou et mieux encore pour créer un tel instrument. » Ce souhait exprimé par Madame Doris Pack⁶⁸ est que la culture fasse partie intégrante des compétences communautaires, la véritable amélioration sociale des artistes passant, selon l'auteur, par une politique culturelle européenne. Certes, les propositions contenues dans le rapport expriment de façon claire une préoccupation sociale et culturelle. La conjonction des deux intérêts, social et culturel, apparaît ici de façon nette.

Mais il n'est pas question aujourd'hui d'instituer une politique culturelle communautaire. Il faut à nouveau rappeler les compétences qui s'exercent là dans un domaine qui relève de l'exercice de la souveraineté des États.

2 – Les mesures compensatoires face à l'échéance de 1993

Deux textes législatifs communautaires viennent apporter, depuis peu, une réponse partielle aux problèmes nés de la suppression du contrôle aux frontières. Ils concernent d'une part l'exportation des biens culturels vers les pays tiers, d'autre part le mécanisme de restitution des biens culturels entre États membres en cas de transfert illicite et s'appuient sur deux instruments juridiques communautaires : l'article 113 et 100 A du Traité de Rome.

a) *Le contrôle de l'exportation des biens culturels vers les pays tiers*

Le règlement du Conseil du 9 décembre 1992 trouve son fondement dans l'article 113 du Traité de Rome au titre de la politique commerciale notamment au sein des relations extérieures⁶⁹. Le texte crée une procédure de contrôle uniforme des exportations de biens culturels aux frontières extérieures de la Communauté.

Aux termes de l'article 2, « l'exportation des biens culturels hors du territoire douanier de la Communauté est subordonnée à la présentation d'une

68. Rapporteur de la Commission de la jeunesse, de la culture et de l'éducation des médias et des sports du Parlement Européen.

69. Règlement CEE n° 3911/92 du Conseil du 9 décembre 1992 concernant l'exportation des biens culturels, JOCE du 31. 12.92, L n° 395/1.

licence d'exportation », formalité qui doit être précisée et mise en œuvre dans chacune des législations nationales⁷⁰.

Sur les questions de définition, on notera que le règlement prend soin de délimiter l'objet de la protection dans les échanges avec les pays tiers. La notion de biens culturels ne se confond pas avec celle de trésor national. Le texte distingue en effet et réserve les prescriptions de l'article 36 en rappelant qu'il appartient aux États membres de définir les biens ayant rang de trésor national au sens de l'article 36 du Traité de Rome.

Les biens culturels soumis à la protection du règlement sont précisés en annexe dans un catalogue qui énumère plusieurs catégories de biens (parmi lesquelles on peut trouver les produits de fouilles archéologiques, les photographies, les tableaux, peintures, les archives, certaines collections, etc.) auxquelles la Commission applique des seuils de datation (c'est le cas des produits de fouilles archéologiques qui doivent avoir plus de cent ans d'âge) et de valeur exprimés en écus.

La technique des seuils avait été vivement critiquée comme pouvant altérer la définition de l'article 36 lors des discussions précédant l'élaboration du texte. Il semble que la précaution prise par la Commission d'adopter une définition formelle propre au texte sans préjuger de l'application de l'article 36 soit de nature à écarter le risque. Le fait de restreindre le champ d'application du texte est par ailleurs susceptible d'en renforcer l'effectivité.

Il faut également remarquer l'institution d'un comité consultatif réunissant les représentants des États membres. Le règlement recommande à la Commission de tenir le plus grand compte de son avis, ce qui ne lie pas pour autant sa décision.

L'examen de ce texte révèle la prudence avec laquelle la Commission traite de la matière. À l'évidence, elle n'entend pas se substituer aux États dans les prérogatives qu'ils tiennent de l'article 36 du Traité de Rome. En revanche, il va de sa responsabilité de proposer un dispositif minimum de protection de façon à pallier les effets négatifs de la disparition des contrôles aux frontières. C'est la raison pour laquelle la règle délimite un « noyau dur » de biens à protéger.

Le texte relatif à la restitution des biens culturels sortis illicitement du territoire marque d'une façon plus nette encore la conciliation délicate entre les différentes sphères de compétences.

70. Voir également le règlement CEE n° 752/93 de la Commission du 30 mars 1993 portant dispositions d'application du règlement CEE n° 3911/92 du Conseil concernant l'exportation des biens culturels, *JOCE*, n° L 77/24 du 31 mars 1993.

b) *La restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre*

La directive du Conseil du 15 mars 1993, fondée sur l'article 100 A du Traité de Rome⁷¹, institue un mécanisme de restitution des biens sortis illicitement du territoire d'un État membre à destination d'un autre État membre. Entrent dans le champ d'application du texte non seulement les biens volés mais aussi les biens frappés d'interdiction de sortie ou encore pour lesquels l'autorisation d'exporter n'a pas été requise.

Concernant l'articulation avec les règles de l'article 36, la présente directive prend soin d'affirmer dans le deuxième considérant que les « États membres garderont, après 1992, le droit de définir leurs trésors nationaux et la possibilité de prendre les mesures nécessaires pour assurer la protection de ces trésors nationaux ».

À l'instar du règlement précité, le champ d'application de la directive est limité à certaines catégories de biens énumérés au sein d'une annexe. L'article 1er indique ce qu'il faut entendre par « bien culturel » au sens de la présente directive. La première condition est que ce bien doit compter parmi les trésors nationaux tels qu'ils sont déterminés par chacun des États sur la base de l'article 36.

La deuxième condition impose soit qu'il figure dans une des catégories spécifiées en annexe, soit, s'il n'en fait pas partie, qu'il provienne « des collections publiques figurant sur les inventaires des musées, des archives et des fonds de conservation des bibliothèques », ou « des inventaires des institutions ecclésiastiques ».

À quelques détails près, la liste annexée à la directive est identique à celle proposée en matière d'exportation vers les pays tiers. De la même façon, le texte fait application de seuils de valeur et de datation.

En vertu du texte, seuls les biens présentant un intérêt culturel majeur peuvent enclencher le mécanisme de restitution. La solution est prudente dans la mesure où la situation de l'acquéreur se trouve singulièrement fragilisée.

Certes, s'il est de bonne foi⁷², il peut prétendre à une indemnité à raison de la perte de jouissance du bien. Mais l'intérêt lié à la propriété du bien risque

71. Directive 93/7/CEE du Conseil du 15 mars 1993, relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, *JOCE* du 27.3.93, n° L 74/74.

72. La situation de l'acquéreur de bonne foi se trouvait encore aggravée dans la proposition de directive présentée par la Commission. En effet, l'article 10 était ainsi formulé : « il appartient à l'acquéreur de « prouver qu'il n'a pas pu ou dû savoir que le bien culturel a quitté illicitement le territoire de l'État membre requérant ». Le mécanisme, en renversant la charge de la preuve était en opposition avec les principes habituellement suivis en la matière, qui consacrent la présomption de bonne foi notamment en droit français. Le texte de la directive est plus prudent à ce sujet. Tout en énonçant que le tribunal saisi doit être « convaincu que le possesseur a exercé la diligence requise lors de l'acquisition », il indique que « la charge de la preuve est régie par l'État membre requis ». On peut regretter une certaine ambiguïté dans la rédaction de l'article 9.

d'être réduit à néant par le fait même de sa restitution. Le texte soulève par ailleurs des problèmes complexes et délicats dans la mise en œuvre du droit national.

Il faut commencer par distinguer l'action en restitution de l'action en revendication sur le terrain du droit de propriété. La directive communautaire permet aux États membres de faire revenir sur leur territoire certains biens illicitement « exportés » dans d'autres États membres. Elle n'a pas pour objet de régler le sort de la propriété du bien, sauf à préciser quel sera le droit applicable en la matière. L'article 12 du texte dispose que : « La propriété du bien culturel après la restitution est régie par la législation de l'État membre requérant. »

Il appartient à chaque État d'organiser la garde du bien restitué en attendant qu'il soit statué sur sa propriété et de préciser les modalités selon lesquelles les biens seront soumis à restitution⁷³.

Les deux textes communautaires ne préjugent en rien des compétences que les États pourront exercer sur le fondement de l'article 36. Il faudra donc attendre que se soient mises en place les législations nationales pour comprendre l'ensemble du dispositif⁷⁴.

Conclusion

Le principe de conserver aux États membres l'entière souveraineté lorsqu'il s'agit de politique culturelle semble admis de façon claire. Dès lors qu'une mesure doit être prise en vertu d'un impératif culturel, les États sont seuls compétents.

Mais l'affirmation ne suffit pas à neutraliser l'impact que peut avoir l'évolution des règles du droit communautaire sur le secteur culturel. On l'a vu, les exigences de la libre circulation des marchandises, des services et des personnes viennent parfois heurter des intérêts d'ordre culturel. Le droit communautaire tente dans certains cas de s'adapter. Il n'y parvient pas toujours et il faut souhaiter que les institutions communautaires renforcent leur vigilance dans ce domaine.

Le titre culture (article 128) introduit dans le nouveau Traité les y invite lorsqu'il recommande de prendre en compte la dimension culturelle dans la conduite des autres politiques.

La difficulté sera d'autant plus grande à l'égard des pays qui utilisent également des instruments normatifs et pas uniquement financiers au titre de la politique culturelle. En cela, l'éclatement des niveaux de décision risque fort de bousculer l'économie générale de certains dispositifs nationaux.

73. Le droit français vient tout récemment de transposer la directive en droit interne. Voir loi n° 95-877 du 3 août 1995 portant transposition de la directive 93/77 du 15 mars 1993, précitée.

74. Il faudra également tenir compte du projet de convention proposé par Unidroit en matière de restitution des biens culturels. Rapport Unidroit, 4^e session, Rome, 29 septembre au 8 octobre 1993, *Unidroit*, 1993, Étude LXX, Doc. 48.