

Rapport sur l'application de la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels (1970)

FRANCE

I. Données sur l'application de la Convention de l'UNESCO de 1970

1. Ratification de la Convention

La France a ratifié la Convention le 7 janvier 1997 (entrée en vigueur : 7 avril 1997). Cette ratification est accompagnée d'une réserve.

2. Mise en œuvre dans l'ordre juridique interne et dans l'organisation des services

(a) Références des principales réglementations nationales adoptées en vue de mettre en œuvre la Convention de 1970

Des réglementations, ainsi que des mesures d'accompagnement opérationnelles, ont été mises en place pour lutter contre le trafic de biens culturels. Certaines sont antérieures à la ratification de la Convention ou ont été adoptées sans référence directe à celle-ci même si elles répondent à ses prescriptions. Il n'existe pas d'infraction spécifique de trafic des biens culturels. Cependant plusieurs textes fournissent un cadre juridique permettant de lutter contre cette activité illicite. L'arsenal juridique français comporte des textes législatifs et réglementaires concernant :

- le contrôle de l'exportation des biens culturels (Loi n°92-1477 du 31 décembre 1992) ainsi que son texte d'application, le décret n°93-124 du 29 janvier 1993,
- la restitution des biens culturels au sein de l'UE (Loi n°95-877 du 3 août 1995),
- le livre de police,
- le recel,
- le dispositif répressif contre le vol et les actes de malveillance commis à l'encontre d'un bien culturel (article 311-4-2 du code pénal).

(b) Définition des biens culturels retenue par la législation nationale

Il existe plusieurs définitions des biens culturels qui correspondent à des objectifs différents. La plus utilisée, dans les questions liées aux domaines traités par la Convention, est celle qui détermine les biens soumis à une autorisation d'exportation, figurant à l'annexe du décret n°93-124 du 29 janvier 1993 modifié et qui classe les biens culturels en 15 catégories. D'une manière générale, cette annexe reprend une nomenclature identique à celle de l'annexe du règlement CE n°116/2009 du 18 décembre 2008 concernant l'exportation des biens culturels, dont l'esprit s'inspire largement des catégories retenues par la Convention de 1970 dans son article premier.

(c) Service spécialisés

Divers services administratifs sont impliqués dans la lutte contre le trafic illicite de biens culturels :

- Un service spécifique : l'Office central de lutte contre le trafic des biens culturels (OCBC)
- Au sein de la gendarmerie : le Service Technique de Recherches Judiciaires et de Documentation (STRJD).
- Au sein de la police : la Brigade de répression du banditisme (BRB) section antiquaires de Paris et INTERPOL, avec l'Unité Œuvres d'art du Secrétariat général situé à Lyon.
- Au sein de la douane, il existe 3 services impliqués dans la lutte contre le trafic de biens culturels à divers niveaux, même s'il ne s'agit pas de leur mission principale :
 - La Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)
 - La Direction Nationale du Renseignement et des Enquêtes Douanières (DNRED)
 - Le Service National de Douane Judiciaire (SNDJ)

(d) Coordination administrative

La question des trafics est traitée par plusieurs départements ministériels (Justice, Affaires étrangères, etc.), ainsi que le Ministère de la culture et de la communication, partenaire français privilégié de l'UNESCO, qui est aussi engagé très activement dans ce domaine. En son sein, le suivi de ces problématiques et de l'application de la Convention relève, en lien avec le Service des affaires juridiques et internationales du Secrétariat général, plus particulièrement de la compétence de la Direction générale des patrimoines (département des affaires européennes et internationales et, pour l'expertise sur les aspects opérationnels, notamment sous-direction des collections du Service des musées de France, qui coordonne l'action de l'Etat en matière de circulation des biens culturels).

Il faut également citer la Mission sûreté. Cette mission est intégrée au sein du département de la maîtrise d'ouvrage, de la sécurité et de la sûreté de la Direction générale des patrimoines. Elle bénéficie du concours et de l'expérience de terrain de deux commandants fonctionnels de police, officiers de liaison de l'OCBC, mis à disposition auprès du ministère en qualité de conseillers sûreté.

(e) Réunions de travail

Les services précités ont l'habitude de travailler ensemble sur des dossiers ponctuels ou des actions à mener en commun. Cette coopération se traduit par l'organisation de réunions sur des sujets spécifiques, des échanges et des rencontres très réguliers avec tous les acteurs.

En 1990, la France a mis en place un *Observatoire du marché de l'art et du mouvement des biens culturels*, auprès du ministre de la culture. Cette instance informelle réunit les administrations en charge du contrôle et de la sécurité des biens culturels et les professionnels du marché de l'art. Ses missions principales sont :

- le recueil de données économiques sur le marché de l'art,
- le traitement de sujets concernant l'encadrement juridique du marché et des professionnels
- contribuer à la lutte contre les trafics illicites, thématique traitée lors des réunions de cette instance et permettant des échanges d'informations entre les services nationaux chargés de la protection des biens culturels et avec les opérateurs du marché.

3. Inventaires et identifications

(a) Inventaires

Ils sont considérés comme extrêmement importants par les services administratifs. Il convient de distinguer :

- les inventaires dits réglementaires qui sont une obligation pour les propriétaires de collections publiques. Il n'y a pas de registre d'inventaire unique et centralisé national. Chaque musée doit procéder à l'inventaire des collections dont il est affectataire qui permet d'attribuer à chaque bien un numéro d'inventaire (marquage)
- les inventaires « documentaires » prennent le plus souvent la forme de bases de données, souvent accessibles en ligne au plus large public. On peut ainsi citer les bases : *Joconde*, *Mobilier-Palissy*, *Architecture-Mérimée*, *Images-Mémoire*, *Mandragore*, *Enluminures*, ainsi qu'une dizaine de bases de données des Archives nationales, dont *Bora*.

Ont également été mis en place des portails tels que *Patrimoine numérique* ou *Collections*.

Ces dernières années, le ministère de la culture et de la communication, en association avec les collectivités territoriales, a consenti des efforts importants pour accélérer la numérisation des collections patrimoniales. Certaines de ces bases comportent d'ailleurs des accès spécifiques aux objets volés ou disparus. [L'ensemble des bases est répertorié sur le site du ministère de la culture.](#)

(b) Définition des biens culturels et trésors nationaux

Pour la définition des biens culturels : voir point 2 (b).

Concernant la définition du trésor national en droit français, elle se trouve à l'article L.111-1 du code du patrimoine. Il distingue différentes catégories qui recouvrent des périmètres et des biens de nature très différents.

(c) Utilisation de la norme Object ID

Peu utilisée comme norme de description des biens des collections publiques dans la mesure où l'administration française et les institutions patrimoniales ont créé leurs propres systèmes de référentiels en ce domaine avant la mise au point d'Object ID et continuent à réfléchir à leur évolution éventuelle en fonction de leurs besoins spécifiques. Dans cette perspective, la Direction générale des patrimoines travaille actuellement à un programme d'harmonisation de la production des données culturelles (projet HADOC).

(d) Système de lutte contre le vol et formation du personnel

Les systèmes de lutte contre le vol sont multiples et commencent tous par le fait d'assurer une bonne prévention : inventariage, récolement régulier, documentation des œuvres, alimentation des bases de données et sécurisation des lieux de conservation et d'exposition. Le marquage des œuvres ou l'estampillage pour le patrimoine écrit et les archives constituent également des outils de prévention et de traçabilité. En matière de marquage des collections publiques, il faut signaler un guide méthodologique intitulé [Marquage des collections publiques : évaluation des produits et procédés de marquage](#), publié en 2008.

La Mission sûreté de la direction générale des patrimoines agit en prévention contre les actes potentiels de malveillance, de vandalisme et de vol, en particulier dans les musées de France et les monuments historiques, en assurant un rôle d'expertise pour améliorer la sécurisation des sites, une activité de formation et de sensibilisation ainsi qu'un lien permanent avec les services de police et de gendarmerie.

En complément, a été mis en place un réseau de correspondants « sûreté » au sein des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), qui permet de développer la sensibilisation à la prévention pour tous les propriétaires publics et privés de biens immeubles ou meubles protégés au titre des monuments historiques.

La formation dispensée à l'initiative du Service des musées de France aux professionnels des musées, s'appuie sur une mallette pédagogique qui permet aux formateurs d'intervenir dans le cadre de stages organisés tant au niveau du ministère de la culture et de la communication lui-même que par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Depuis 2000, près de 730 stagiaires représentant près de 1 500 journées de stages ont bénéficié des formations aux questions de sûreté. Des formations similaires sont aussi organisées pour le domaine des archives et des monuments historiques.

Une instruction référencée DPACI/RES/2002-006 du 27 novembre 2002 donne des consignes sur la sécurité des documents et la prévention des vols dans les services d'archives.

4. Fouilles archéologiques

(a) Principes de base de la réglementation des fouilles archéologiques et régime de contrôle en vigueur

La législation française en matière d'archéologie distingue notamment l'archéologie préventive, l'archéologie dite « programmée » et les découvertes fortuites.

Les principales lois sont :

- La loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques
- La loi du 27 septembre 1941 sur les fouilles archéologiques
- Les Lois du 15 juillet 1980 et du 18 décembre 1989 sur les détecteurs de métaux.

Il faut également ajouter le décret n°95-1039 du 18 septembre 1995 qui transpose la Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique de 1992.

L'archéologie préventive, régie par la loi n°2001-44 du 17 janvier 2001, modifiée en 2003, est constituée par les interventions archéologiques (diagnostics et fouilles) mises en œuvre lorsque des travaux d'aménagement affectent ou sont susceptibles d'affecter des éléments du patrimoine archéologique à terre et sous les eaux. Sa définition juridique est donnée par l'article L. 521-1 du code du patrimoine

Les fouilles « programmées » répondent à des objectifs s'inscrivant dans le cadre de la recherche scientifique.

Les découvertes fortuites sont soumises à une obligation de déclaration au maire de la commune, pour transmission au préfet de région, par l'inventeur et le propriétaire du terrain où la découverte a été réalisée (régime de propriété prévu à l'article 716 du Code civil)

Quant aux fouilles subaquatiques, les épaves sous-marines et autres « biens culturels maritimes » ne peuvent être explorées qu'à la condition expresse de disposer d'une autorisation délivrée par le ministre de la culture.

Le code du patrimoine comporte un certain nombre de dispositions pénales pour sanctionner le non respect des dispositions de la législation sur l'archéologie (articles L. 544-1 et suivants). Les peines encourues pour le pillage d'un site archéologique, sa destruction, sa dégradation ou sa détérioration sont prévues par les articles 311-4 et 322-3 du code pénal.

(b) Fouilles clandestines

Malgré cette législation, il existe un problème récurrent de fouilles clandestines particulièrement. On assiste à une multiplication de la pratique du détecteur de métaux de manière non encadrée malgré une réglementation à cet égard. Les utilisateurs non autorisés sont motivés par les possibilités de revente de leurs trouvailles, essentiellement des pièces de monnaie, sur des sites internet spécialisés. Il apparaît difficile de lutter contre ces nouveaux réseaux. La réglementation mise en place cherche néanmoins à protéger les gisements archéologiques.

5. Contrôle de l'exportation et de l'importation de biens culturels

(a) Ampleur des importations et exportations illicites de biens culturels (statistiques)

Il est impossible de déterminer avec exactitude l'ampleur des exportations et des importations illicites, qui ne sont connues que par les infractions relevées, ce qui ne représente bien évidemment pas l'ensemble du trafic illicite.

Cependant, il existe des statistiques :

- des vols de biens culturels commis en France (statistiques annuelles consolidées par l'OCBC depuis au moins 1993. Ainsi on peut dénombrer 2 223 faits de vols de biens culturels commis en 2008, 1751 en 2009 et 1442 en 2010, ce qui représente une baisse des vols déclarés de 80 % depuis 2002.
- des infractions douanières : en 2010, 43 constatations relatives à des biens culturels, concernant des tentatives illégales d'exportation de biens culturels français ou de pillages du patrimoine de pays étrangers, ont été réalisées par les services douaniers.

(b) Problème d'exportation illicite de biens culturels

L'exportation illicite demeure un problème récurrent même si l'administration n'est pas vraiment en capacité d'en chiffrer le volume. Par ailleurs, la France est confrontée, comme beaucoup d'autres pays, au phénomène, difficilement quantifiable, de pillages de ses sites archéologiques terrestres ou sous-marins, qui posent, au-delà de la perte irrémédiable de données scientifiques, la difficulté supplémentaire, par rapport à d'autres types de trafics, d'identification de biens qui ont disparus mais ne sont pas connus.

(c) Régime applicable en matière d'importation et d'exportation des biens culturels

- Exportation des biens culturels

L'exportation des biens culturels hors du territoire douanier national est subordonnée conjointement à une réglementation nationale, destinée principalement à éviter la sortie définitive des œuvres présentant un intérêt majeur pour le patrimoine national, et à une réglementation communautaire, visant à harmoniser le contrôle des exportations de biens culturels aux frontières de l'Union européenne pour en assurer la protection. Pour ces deux niveaux de contrôle, qui se matérialisent par une autorisation

française (principalement certificat) et une autorisation européenne (licence), par commodité, la France a fait le choix dès la mise en place du dispositif de calquer le champ d'application national sur celui déterminé au plan européen, ce qui signifie que les deux types d'autorisations sont exigibles pour les mêmes catégories de biens.

- Certificat d'exportation

Le dispositif d'autorisations nationales, organisé autour du certificat d'exportation (ou de libre-circulation), destiné à permettre la sortie éventuellement définitive du territoire national, comporte aussi deux types d'autorisations temporaires (pour les biens culturels et pour les trésors nationaux). Le système de contrôle à l'exportation est prévu par le code du patrimoine (articles L111-1 à 111-7) et le non respect des règles d'exportation se trouvent dans le code pénal (articles L.114-1 à L.114-6). Le certificat d'exportation est le document qui permet une sortie définitive du territoire douanier ou des sorties temporaires multiples. Il s'agit d'une sorte de « passeport » pour les biens culturels, attestant que le bien culturel n'a pas le caractère de trésor national et peut circuler librement au sein de l'UE. Pour une exportation vers un pays tiers, le document communautaire est nécessaire en plus de l'autorisation française.

Le certificat d'exportation est exigible à la sortie du territoire national en fonction de critères cumulatifs de seuils de valeur et d'ancienneté des biens culturels. Il est délivré de manière permanente pour les biens culturels de plus de 100 ans d'âge au moment de la demande et pour une durée de 20 ans pour les biens dont l'ancienneté est comprise entre 50 et 100 ans. Il n'est pas requis pour les œuvres entrées sur le territoire depuis moins de deux ans et, pour celles importées depuis moins de 50 ans qui sont soumises au contrôle, le certificat doit être demandé mais il ne peut pas être refusé.

La délivrance du certificat ne garantit ni l'authenticité du bien, ni la qualité de propriétaire de son détenteur ([explications supplémentaires sur le système français disponibles en ligne](#)).

Le contrôle général qui pourrait être opéré sur la circulation des biens culturels serait indéniablement amélioré par l'extension du nombre de pays qui se muniraient de certificats d'exportation. Dans la mesure où l'absence d'un tel document d'accompagnement pourrait impliquer de fait une présomption de mouvement illicite et qu'à contrario, leur existence permettrait de lever une des principales difficultés rencontrées par les douanes pour vérifier la licéité du mouvement d'un bien culturel intercepté à l'occasion d'un contrôle.

- Importation des biens culturels

Il n'y a pas de dispositif de contrôle spécifique de l'importation des biens culturels, celle-ci ne fait pas l'objet d'une prohibition au titre de la protection du patrimoine. En réalité, elle peut être contrôlée sur l'espèce, l'origine et la valeur déclarées lors des formalités douanières mais au même titre que n'importe quelle autre marchandise.

Le seul cas où un contrôle spécifique a été mis en œuvre relève de l'application d'un texte européen, adopté à la suite du conflit irakien, dans le but précis de tenter de réguler la question des pillages des biens culturels en provenance d'Iraq. Le règlement n°1210/2003 du Conseil du 7 juillet 2003 concerne certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq. Il prévoit un certain nombre de restrictions quant à l'importation, l'exportation et plus généralement l'échange des biens culturels irakiens.

La France s'est bien dotée au fil des années d'une grande partie des outils préconisés par la Convention (inventaires, législation sur le contrôle de l'exportation, transposition de la directive communautaire de restitution, création de structures administratives spécialisées dans la protection des biens culturels et d'une base nationale des objets volés...) et respecte ainsi la majeure partie de ses prescriptions. Il faut relever qu'elle n'a pas encore pris de mesures d'application spécifiques pour se mettre en parfaite conformité en matière de surveillance des importations. Il s'agit d'un sujet qui devra être exploré dans les années à venir. L'UE n'a pas non plus retenu pour le moment le principe d'un contrôle à l'importation des biens culturels, même si certains de ses Etats-membres les pratiquent. En revanche, dans le cadre européen, la directive 93/7 permet la mise en place d'un mécanisme de restitution entre les Etats membres pour les biens illicitement exportés. Si cet instrument a le mérite d'exister, il devra sans doute être amélioré pour atteindre davantage d'efficacité. Le constat partagé par la plupart des Etats membres de l'UE de certaines limites de la directive a conduit la Commission européenne à initier un processus de révision dont l'achèvement est prévu à l'horizon 2013.

(d) Régime applicable en matière de restitution

En ce qui concerne la restitution des biens culturels importés illicitement, il convient de distinguer selon que le bien concerné provient d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un pays tiers.

1. Bien culturel sorti illicitement d'un Etat membre de l'Union européenne

Le régime applicable est celui issu de la directive 93/7 CE du 15 mars 1993 relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, transposée par la France en 1997 et désormais intégrée dans le code du patrimoine : obligation de restitution des biens culturels se trouvant en France et considérés comme sortis illicitement du territoire d'un autre Etat membre de l'UE après le 31 décembre 1992 (article L. 112-1), biens concernées (article L. 112-2), procédure (article L. 112-8) et prescription (article L. 112-10).

2. Bien culturel sorti illicitement d'un Etat non membre de l'Union européenne

Sous réserve de l'existence d'accords bilatéraux, en application de l'article 2276 du Code civil, aucun recours n'est possible contre un possesseur de bonne foi. La bonne foi se présument, il appartient au requérant de prouver la mauvaise foi du possesseur en cas de contentieux.

Seule une action en revendication est ouverte « pendant trois ans à compter du jour de la perte ou du vol, contre celui dans les mains duquel il se trouve », mais l'article 2277 nouveau du Code civil précise que lorsque le possesseur de la chose volée ou perdue l'a acquise « d'un marchand vendant des choses pareilles, le propriétaire originaire ne peut se la faire rendre qu'en remboursant au possesseur le prix qu'elle lui a coûté ».

A cet égard, il convient de noter que, dans le cadre de la Convention de 1970, un Etat étranger n'est nullement fondé à s'en prévaloir pour exiger une restitution à l'encontre d'une personne privée française de bonne foi, les obligations résultant de cette Convention n'engageant que les pouvoirs publics et se limitant à inviter les Etats parties à faciliter la récupération de ces biens culturels et à empêcher leur exportation, sans existence de fondement contraignant. Deux Etats -l'Equateur et le Nigéria- ont ainsi été déboutés de demandes de saisies revendications par les juridictions civiles françaises.

(e) Obstacles rencontrés en matière de restitution

Parmi les obstacles relevés, il convient de noter que, compte tenu de la ratification de la Convention par la France en 1997, toute action qui pourrait être engagée en vertu de la Convention à l'encontre de l'Etat ou des musées nationaux pour des faits antérieurs à la date d'entrée en vigueur est irrecevable, ce qui limite de fait son application au trafic récent de biens culturels.

(f) Circonstances des restitutions

La France a réussi à récupérer des biens culturels volés et exportés illicitement mais peu de cas se rattachent à une application directe de la Convention de 1970 bien que respectant son esprit.

A titre d'exemple, 2 cas de biens volés et récupérés peuvent être évoqués :

- Une affaire de vol d'archives publiques retrouvées en Belgique, qui représente un exemple de l'application de la directive 93/7 instaurant un mécanisme de restitution entre Etats membres de l'UE et qui a été résolue par procédure judiciaire.
- Le tableau d'Edgar Degas, intitulé *Les Blanchisseuses* ou *Blanchisseuses souffrant des dents*, volé au Musée Malraux en 1973, a été retrouvé aux États-Unis dans un catalogue de vente de Sotheby's à New York. Après la confirmation de son appartenance aux collections nationales établie par le ministère de la culture et de la communication, notamment grâce au numéro d'inventaire inscrit au revers de la toile, Sotheby's a retiré le tableau de la vente prévue le 3 décembre 2010. Le détenteur américain a consenti à rendre le tableau sans contreparties et, grâce à l'action efficace du Service de l'Immigration et des Douanes américain, l'affaire a été résolue par la négociation et le tableau a pu revenir en France dès fin janvier 2011.

Par ailleurs, dans le cadre de l'application de la Convention de 1970, il convient de noter que la France a opéré en 2009 une remise de biens culturels à l'Egypte. Sur les preuves apportées par l'Egypte à la suite de la redécouverte en novembre 2008 de la tombe d'un prince égyptien de la XVIIIème dynastie, Tétiky, cinq fragments de fresque murale issus de ce tombeau, acquis en toute bonne foi par la France, après l'entrée en vigueur de la Convention, en 2000 et 2003, et conservés au Musée du Louvre, ont fait l'objet de la procédure de déclassement des collections nationales pour permettre leur remise à l'Egypte de ces peintures.

6. Régime de commerce, d'acquisition, de propriété, et de transfert de propriété des biens culturels

a) Description du marché des biens culturels (volume financier, chiffre d'affaire des maisons de ventes aux enchères y compris par internet)

Le ministère de la culture et de la communication s'efforce depuis des années d'obtenir et de consolider des données lui permettant d'apprécier avec précision le poids économique et financier du marché de l'art. Si les données relatives aux ventes publiques sont connues et de plus en plus précises grâce au travail mené par le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (CVV), l'obtention de données fiables sur le poids des négociants (principalement antiquaires et galeries) et des autres opérateurs commerciaux se heurte notamment à l'absence d'identification propres aux activités commerciales du marché de l'art dans la nomenclature d'activités françaises en vigueur (NAF). On peut tenter de donner avec beaucoup de précautions quelques chiffres globaux et quelques caractéristiques générales. On peut estimer que le secteur marchand réalise autour de 60% de l'activité, les ventes publiques (environ 25% à 30 %) et les ventes directes par les artistes (12% à 15%). Ce marché de l'art concerne sans doute plus de 15 000 entreprises de commerce, du petit commerce de brocante jusqu'à la grande galerie parisienne, et un volume d'emplois d'au moins une dizaine de mille. On sait aussi que le marché de l'art, au-delà de la stricte activité de vente et d'achat de biens, fait travailler des acteurs indépendants et salariés très nombreux, depuis les artistes jusqu'aux transporteurs-transitaires en passant par les restaurateurs et les experts.

Selon le rapport d'activité du CVV, le secteur des ventes publiques comporte 385 sociétés de ventes volontaires agréées en 2009 et la catégorie « Art & Objets de Collection » (qui inclut les vins et alcools) représente encore le premier segment du marché des ventes publiques volontaires françaises, avec plus de 54% de parts de marché, en hausse de 12,5% sur un an. Le montant des adjudications (hors frais) de 1220 M€ atteint en 2009 se situe ainsi au même niveau qu'en 2006, avant le déclenchement de la crise économique. Le marché de l'art français, très divers dans ses structures, dispose de beaucoup d'atouts qui doivent lui permettre de faire face à la mondialisation des échanges et de relever les défis de cette évolution. Dans cette perspective, une loi de réforme des ventes publiques, transposant une directive communautaire sur la libéralisation des services, est actuellement discutée au Parlement et devrait ouvrir de nouvelles perspectives d'exercice aux opérateurs de ventes publiques, leur permettant de mieux affronter la concurrence mondiale.

b) Règles qui régissent le commerce des biens culturels, mesures de contrôle (tenue d'un livre de police) en particulier sur internet (utilisation des Mesures élémentaires proposées par l'UNESCO, INTERPOL et l'ICOM)

Les négociants français, ainsi que les maisons de ventes depuis 2000, sont soumis à l'obligation de tenir un registre des biens mobiliers, dit aussi livre de police. Une refonte du livre de police est actuellement en cours au ministère de la Justice, et le ministère de la culture et de la communication participe à cet exercice pour faire prendre en compte les besoins spécifiques liés à la lutte contre le trafic des biens culturels et identifiés en lien avec l'OCBC). La proposition de loi destinée à réformer les ventes publiques, qui est en cours d'examen au Parlement, prévoit l'obligation, pour les opérateurs de ventes publiques, de tenir ce livre de police de manière dématérialisée, ce qui est susceptible aussi d'améliorer les modalités de contrôle pour les enquêteurs. Le livre de police a un rôle préventif non négligeable dans la mesure où il permet de vérifier l'origine des biens et son absence ou le fait qu'il comporte des mentions erronées sont importants dans l'appréciation de l'éventualité d'un recel.

Les outils juridiques étant actuellement inopérants sur les sociétés de ventes sur Internet, qui a permis l'émergence d'une nouvelle forme de trafic mondialisé, il est indispensable d'établir des relations de partenariat pour permettre une surveillance du marché électronique. Dans le cadre des réflexions

menées autour de la réforme des ventes publiques en cours, cet aspect a été pris en compte et il a été prévu d'introduire pour les opérateurs de courtage aux enchères électroniques une obligation d'information sur les règles nationales en vigueur relatives à la circulation des biens culturels et à la répression des fraudes en matières de transactions d'œuvres d'art et de collection, dont les manquements pourraient être sanctionnés après constatation par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

c) Existence de mesures concernant le contrôle de l'acquisition des biens culturels

Il n'existe pas de dispositions contraignantes d'ordre législatif ou réglementaire empêchant les musées et autres institutions patrimoniales d'acquérir des biens illicitement exportés d'un autre Etat. En revanche, le processus d'acquisition de biens pour les musées nationaux impose plusieurs examens collégiaux par des commissions et la constitution d'un dossier retraçant le parcours historique des biens. Des recherches attentives de provenance et une vérification dans les bases d'objets volés (TREIMA et INTERPOL principalement) sont menées au préalable. Les musées doivent renoncer à acquérir des biens dont l'origine et le parcours historique apparaissent insuffisamment clairs, documentés, voire douteux. Il s'agit d'une attitude qui s'appuie sur des règles de déontologie professionnelle des personnels de conservation et s'avère suivie par les institutions patrimoniales françaises qui essaient de sécuriser ainsi au maximum les opérations d'enrichissement de leurs collections.

Par ailleurs, le paragraphe II.4.C de la circulaire n° 2007/007 du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine, intitulé « vigilance » et concernant la politique d'acquisition, donne des indications claires aux professionnels de la conservation sur les diligences à respecter dans le cadre de leurs projets d'acquisition.

d) Régime juridique en vigueur concernant la propriété des biens culturels

Application d'un principe d'inaliénabilité pour les collections nationales

L'article L. 3111 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dispose que les biens mobiliers et immobiliers qui relèvent du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles.

Les biens mobiliers qui font partie du domaine public mobilier de la personne publique propriétaire sont décrits à l'article L. 2112-1 du CG3P.

Le code du patrimoine précise au premier alinéa de l'article L. 451-5, que les biens constituant les collections des musées de France appartenant à une personne publique font partie de leur domaine public et sont, à ce titre inaliénables.

Les biens du domaine public ne pourraient être cédés qu'après une procédure de déclassement, sous la réserve qu'ils ne soient plus affectés à un service public ou à l'usage direct du public (articles L. 2141-1 du CG3P). Pour ce qui concerne les biens appartenant aux collections des musées de France, confiés à la garde du Centre national des arts plastiques ainsi qu'à d'autres institutions telles que les Fonds régionaux d'art contemporain, la décision de déclassement est prise à la suite d'un avis conforme ou simple de la commission scientifique nationale des collections, qui est en cours de constitution (article L. 115-1 du code du patrimoine et article 1er du décret n° 2011-160 du 8 février 2011).

Enfin, selon l'article L. 451-7 du code du patrimoine, il convient de préciser que les biens mobiliers entrés dans les collections publiques par dons et legs ou, pour les collections ne relevant pas de l'Etat, acquis avec l'aide de l'Etat, ne peuvent être déclassés, sauf par la voie législative.

Statut des biens culturels non encore découverts, des biens culturels découverts fortuitement et des biens culturels archéologiques issus de fouilles légales ou illégales

Voir point I.4. b)

Concernant le régime juridique relatif à la propriété des découvertes archéologiques mobilières :

- Dans le cas des opérations d'archéologie préventive ou de fouilles décidées par l'État et exécutées au nom de l'État, les objets reviennent à parts égales au propriétaire du terrain et à l'État (articles L. 523-14 et L. 531-11 du code du patrimoine) ;

- Dans le cadre des opérations d'archéologie préventive si, à l'issue d'un délai d'un an à compter de la réception du rapport de fouilles, le propriétaire n'a pas exprimé une intention contraire, il est réputé avoir renoncé à sa part des vestiges. La propriété en est alors transférée à titre gratuit à l'État qui peut les céder à son tour à la commune sur le territoire de laquelle ils ont été découverts, si elle le souhaite et s'engage à les conserver ;
- Lors de fouilles programmées, les objets mobiliers mis au jour appartiennent au propriétaire du terrain sur lequel ils sont découverts suivant le principe posé par l'article 552 du code civil ;
- Dans le cas de découvertes fortuites, le 2^e alinéa de l'article L. 531-16 du code du patrimoine prévoit le partage des objets découverts entre le propriétaire du terrain et l'inventeur (auteur de la découverte), conformément à l'article 716 du code civil qui définit juridiquement le « trésor » ;
- Dans tous les cas, l'État peut exercer son droit de revendication sur les objets mis au jour contre une indemnité fixée à l'amiable ou à dire d'expert ;
- Les biens culturels maritimes situés dans le domaine public maritime dont le propriétaire n'est pas susceptible d'être retrouvé appartiennent à l'État. Ceux dont le propriétaire n'a pu être retrouvé, à l'expiration d'un délai de trois ans suivant la date à laquelle leur découverte a été rendue publique appartiennent à l'État ;
- Dans le cas particulier des objets mis au jour à la suite de prospections à l'aide de détecteurs de métaux, qui ne sont pas assimilables à des « trésors », compte tenu des conditions de leur découverte, ils appartiennent en totalité au propriétaire du terrain sur lequel a eu lieu la découverte.

7. Accords bilatéraux

a) Accords bilatéraux conclus avec d'autres pays en matière d'exportation, d'importation et de retour de biens culturels et résultats

A ce jour, la France n'a conclu aucun accord bilatéral en application de la Convention.

c) Existence d'une entraide administrative ou autre type de coopération notamment en matière policière ou douanière avec les pays limitrophes

Il existe bien évidemment des coopérations d'ordre administratif, notamment avec les pays de l'UE qui peuvent trouver des applications dans des cas de trafic illicite de biens culturels. On pourra citer à cet égard un certain nombre d'accords internationaux multilatéraux ou bilatéraux en matière de coopération douanière et d'assistance administrative mutuelle dans le domaine douanier, qui jouent un rôle important en cherchant à doter les autorités douanières de nouveaux instruments et à accroître l'efficacité des instruments en vigueur pour le contrôle des courants d'échanges et la lutte contre la fraude et les activités illégales.

La France a ainsi ratifié :

- la Convention internationale de Nairobi de 1977 (Loi n° 2001-84 du 30 janvier 2001 autorisant l'adhésion de la République française à la convention internationale d'assistance mutuelle administrative en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions douanières,
- la Convention sur l'assistance mutuelle et la coopération entre les administrations douanières (Naples II, Acte du Conseil 98/C 24/01 du 18 décembre 1997), qui a pour objectif de régler, au niveau de l'UE, des formes particulières de coopération qui impliquent des actions transfrontalières en vue de la prévention, de la recherche et de la répression de certaines infractions tant à la législation nationale des États membres qu'aux réglementations douanières communautaires.

La France a aussi contracté des accords bilatéraux de cette sorte avec des pays voisins, comme l'Espagne ou l'Allemagne par exemple, ainsi que des conventions d'entraide pénale internationale, auxquels il peut être recouru dans des affaires concernant des biens culturels, même si leur portée est beaucoup plus générale.

II. Déontologie, sensibilisation et éducation

1. Normes déontologiques

a) Application du Code international de déontologie pour les négociants en biens culturels et du Code de l'ICOM pour les musées

Le Code international de déontologie pour les négociants en biens culturels (UNESCO)

Ce code semble insuffisamment connu des professionnels du marché de l'art. Certaines organisations professionnelles ont mis au point leur propre corpus de déontologie et s'y réfèrent en priorité (Syndicat national des antiquaires, Comité professionnel des galeries d'art, Ligue internationale de la librairie ancienne, etc.).

La surveillance du marché des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques étant inhérente aux missions qui lui ont été confiées par la loi, le Conseil des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques (CVV) a élaboré en 2004, à l'attention des professionnels, un "guide pratique des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques" rappelant les principales règles législatives, réglementaires ou jurisprudentielles qui s'appliquent aux sociétés de ventes volontaires et aux experts agréés par le Conseil et formulant des recommandations destinées à assurer la pleine application de ces règles. En 2011, le CVV a été chargé par le Ministre de la Justice d'élaborer un véritable code de déontologie pour les opérateurs qui permettra, en cas de manquements, des poursuites pénales.

D'ores et déjà, un magistrat du parquet est désigné pour exercer les fonctions de commissaire du Gouvernement au sein du CVV qui peut engager des poursuites disciplinaires. Le CVV est habilité à intervenir en cas de non respect par les opérateurs du marché de leurs obligations légales, réglementaires ou bien professionnelles et à prendre des mesures administratives à l'encontre des opérateurs. A l'issue d'une procédure contradictoire, et si le dossier n'est pas classé sans suite par le Commissaire du Gouvernement, le Conseil des ventes peut décider une sanction qui peut être un avertissement, un blâme, une interdiction d'exercice de tout ou partie de l'activité à titre temporaire (dans la limite de trois ans), un retrait de l'agrément de la société de ventes volontaires (SVV) ou de l'expert agréé ou une interdiction définitive de diriger les ventes.

Code de déontologie de l'ICOM

Ce code est beaucoup mieux connu du corps des conservateurs et des professionnels, à qui il s'adresse principalement. Il convient de signaler qu'à la suite du rapport de J.F. Collinet sur « l'Ethique de la conservation et de l'enrichissement du patrimoine culturel », il a été publié une circulaire portant sur la déontologie des conservateurs du patrimoine (Circulaire n° 2007/007 du 26 avril 2007 portant charte de déontologie des conservateurs du patrimoine (fonction publique d'État et territoriale) et autres responsables scientifiques des musées de France pour l'application de l'article L. 442-8 du Code du patrimoine), qui s'appuie sur les principes fondamentaux du code de l'ICOM. Cette charte n'a pas de valeur réglementaire.

2. Sensibilisation et éducation

b) Diffusion et consultation de la collection « 100 objets disparus » et les Listes rouges de l'ICOM

La collection « 100 objets disparus » et les listes rouges de l'ICOM font l'objet de larges diffusions et se révèlent utiles pour alerter sur les types d'objets les plus pillés ou volés, tant les autorités dans le ciblage de leurs contrôles, que les acheteurs ou vendeurs potentiels lorsqu'ils envisagent des transactions.

c) Description des actions menées en vue de la sensibilisation des autorités et de l'éducation du public, en particulier des enfants, aux dommages graves que peuvent causer les fouilles clandestines, les vols de biens culturels et l'exportation illégale.
L'UNESCO peut-elle contribuer à ces actions ?

Le ministère de la culture et de la communication mène de nombreuses actions de sensibilisation et d'éducation, seul ou en partenariat avec d'autres départements ministériels. Certaines actions sont plus particulièrement ciblées sur les acteurs publics et d'autres sur les acteurs privés, certaines visent le public le plus large sans distinction.

Des actions de formation ont déjà été décrites au point I.3. d). On peut y rajouter d'autres initiatives :

- Table-ronde sur la sécurité du patrimoine (décembre 2007)
- Politique de médiatisation systématique de la remise des biens volés retrouvés
- Organisation de colloques sur le thème de la protection des collections et de la lutte contre le trafic
- Stages de formation et de sensibilisation organisés en commun par les services spécialisés ou par secteur pour des publics variés
- Elaboration par le ministère de la culture et de la communication de 2 nouveaux outils destinés à un large public
 - En 2010 : parution d'un guide d'information à l'usage des propriétaires publics et privés de « [Sécurité des biens culturels, de la prévention du vol à la restitution de l'objet volé](#) »,
 - En 2011 : mise en ligne d'un site internet dédié à la circulation des biens culturels <http://www.circulation-biens.culture.gouv.fr>, dont la vocation principale mais non exclusive est de fournir aux acteurs professionnels un ensemble d'informations pratiques. Ce site sera ultérieurement disponible en anglais.

En ce qui concerne plus particulièrement les jeunes, l'existence de nombreux ateliers éducatifs dans les institutions culturelles et l'introduction d'une initiation à l'histoire des arts dans l'enseignement permettent une sensibilisation générale des enfants au patrimoine culturel et à ses richesses. Certains établissements d'enseignement mettent même en place des partenariats durables avec des musées et, après réponses aux campagnes annuelles d'appels à projet, peuvent obtenir des classes dites à PAC (projet artistique et culturel) qui ont été lancées dès la rentrée 2001 et permettent à des enseignants volontaires de développer un parcours pédagogique annuel avec leur classe sur un thème patrimonial ou artistique. Conçu pour accompagner le programme d'enseignement devenu obligatoire d'histoire des arts, le portail présente en ligne quelque 4000 œuvres commentées.

D'une manière générale, le ministère de la culture et de la communication s'emploie à faire connaître la Convention de 1970 et les autres Conventions de l'UNESCO.

III. Coopération avec d'autres agences internationales et régionales

1. Police

a) Etat de la coopération nationale avec INTERPOL. Services de police spécialisés auxquels les responsables du patrimoine peuvent s'adresser pour les enquêtes, poursuites et mesures répressives

Concernant la coopération nationale avec INTERPOL, l'OCBC est Bureau Central National (BCN) pour INTERPOL en ce qui concerne les biens culturels. Chaque pays membre d'INTERPOL dispose d'un BCN, mais la spécificité de la France, c'est que chaque Office est BCN dans sa spécialité (stupéfiants, proxénétisme, etc.). Ce fonctionnement s'avère être très efficace car les policiers affectés dans ces services sont spécialisés.

b) Consultation de la base de données d'INTERPOL en cas de disparition d'un bien culturel. Communication des informations relatives aux personnes impliquées dans le vol de biens culturels

L'OCBC sollicite le Bureau Central d'INTERPOL basé à Lyon (IPSG) pour l'intégration des biens culturels volés dans leur base. Les critères d'inscriptions sont déterminés en fonction de la qualité des photos, des problèmes d'identification des objets à tirages multiples, etc.

Il est prévu de signaler dans une base gérée par IPSG des individus se livrant à des infractions au niveau international, et les magistrats peuvent émettre des fiches de recherche (type mandat) au niveau international par le canal INTERPOL. Ces demandes de diffusion via INTERPOL comportent plusieurs niveaux en fonction de la gravité des faits, s'il s'agit d'un témoin, d'une mise sous surveillance, etc.

Il convient de noter que, si la partie objets de la base INTERPOL est ouverte au public depuis août 2009, les fichiers individus et autres ne sont consultables que par les forces de police.

d) Répression des fraudes et vols liés aux biens culturels via des dispositions pénales. Magistrats spécialisés dans ce domaine

Les principaux délits pour lutter contre le trafic des biens culturels sont le vol, le recel, l'escroquerie, l'abus de confiance, la contrefaçon artistique, la sortie illicite du territoire, les dégradations, la non tenue du registre de police... Il n'existe pas de magistrats spécialisés en la matière.

e) Coopération avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC)

Actuellement, il n'y a pas de coopération particulière de l'OCBC avec l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNDOC).

2. Douanes

f) Etat de la coopération avec l'Organisation mondiale des douanes. Services douaniers spécialisés pouvant aider les responsables du patrimoine afin d'éviter l'exportation illicite de biens culturels

La coopération opérationnelle constitue l'un des volets de la coopération internationale en matière douanière. Elle repose essentiellement sur des accords bilatéraux (conventions d'assistance administrative mutuelle internationale) permettant des échanges de renseignements, la surveillance de personnes, de biens ou de moyens de transport, la constitution d'équipes communes d'enquêtes. Un réseau efficace de 18 attachés et officiers de liaison douaniers compose les relais privilégiés de la douane à l'étranger.

L'Organisation mondiale des douanes (OMD) travaille en étroite collaboration avec les autres organisations internationales impliquées dans les questions de trafic de biens culturels (ICOM, UNESCO, INTERPOL) et notamment avec les administrations des douanes membres de l'organisation.

Les services douaniers impliqués dans la lutte contre le trafic de biens culturels (même s'il ne s'agit pas de leur compétence exclusive) ont été mentionnés au point I.2. c). Il faut y ajouter tous les bureaux de douane, qui procèdent aux formalités et aux contrôles des documents d'exportation, les équipes opérationnelles qui assurent des contrôles sur l'ensemble du territoire, etc.

g) Formation particulière pour les membres de l'administration douanière

Des stages de formation consacrés à tous les aspects de la circulation des biens culturels et aux modalités de son contrôle sont régulièrement organisés par l'Ecole nationale des douanes au titre de la formation continue des fonctionnaires des douanes. Ils sont animés par des douaniers spécialisés dans ce domaine et des agents des services patrimoniaux du Ministère de la culture et de la communication.

h) Utilisation du Modèle UNESCO-OMD de certificat d'exportation de biens culturels

Ce modèle de certificat d'exportation n'est pas utilisé en France pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la France s'est dotée depuis 1993, pour autoriser la sortie de son territoire national, d'un document similaire, dit certificat de libre circulation ou d'exportation pour un bien culturel, dans le cadre de la réforme du dispositif de contrôle d'exportation, rendu nécessaire pour s'adapter à la suppression des frontières intérieures de l'Union européenne. Parallèlement, pour la sortie de l'Union européenne, la France, à l'instar de tous les Etats membres, utilise le modèle de document d'exportation standardisé, appelé autorisation de sortie temporaire ou définitive hors du territoire douanier de la Communauté européenne (modèle du formulaire fixé dans le règlement (CEE) n° 752/93 de la Commission du 30 mars 1993 et modifié par le règlement (CE) n° 656/2004 de la Commission du 7 avril 2004).

Le certificat d'exportation national adopté par la France ne s'inspire pas du modèle UNESCO-OMD tout simplement parce qu'il a été conçu antérieurement à ce dernier. De plus, le modèle UNESCO-OMD présente une structure plus compliquée que celle du certificat retenu par la France et beaucoup trop proche du document permettant la sortie de l'Union européenne avec lequel il ferait donc double emploi.

Enfin, le certificat français, qui s'apparente dans sa forme et son esprit à un véritable passeport pour les œuvres d'art et permet en conséquence une libre circulation totale et constante dans tout le territoire douanier de l'Union européenne sans document supplémentaire, ne répond pas à la même vocation que le modèle UNESCO-OMD et, en l'état du dispositif français, ne peut donc être remplacé par ce dernier. En revanche, pour les pays qui ne disposent pas d'un tel document d'autorisation d'exportation, la mise à disposition de ce modèle paraît très utile et son utilisation faciliterait les contrôles assurés par les douanes.

3. Union européenne - Application de la Directive 93/7/CEE du Conseil des Communautés européennes du 15 mars 1993 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre.

Cette directive européenne a été transposée en droit français par la loi n°95-877 du 3 août 1995 portant transposition de la directive 93/7 CE du 15 mars 1993 relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, intégrée au code du patrimoine (articles L. 112-1 à L. 112-25), et le décret d'application n° 97-286 du 25 mars 1997 relatif à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre de la Communauté européenne

IV. Autres mesures législatives, judiciaires et administratives prises par l'État

1. Adhésion à la Convention d'UNIDROIT de 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés

La France a signé la Convention d'UNIDROIT en 1995 mais ne l'a pas encore ratifiée.

Certaines dispositions de cette convention ne sont pas immédiatement compatibles avec le droit interne. Ainsi, certaines dispositions impliquent un renversement de la charge de la preuve, puisque en droit français, le propriétaire d'un bien meuble est présumé de bonne foi et n'a donc pas à faire la preuve de sa diligence lors de l'acquisition de l'œuvre (article 2276 du code civil).

2. Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale

La France a actuellement un statut d'observateur à ce Comité, dont elle suit néanmoins les travaux avec beaucoup d'attention. La composition interministérielle de la délégation française, lors de la 16ème session du Comité qui s'est tenue en septembre 2010, en a d'ailleurs apporté la marque.

3. Base de données de l'UNESCO sur les législations nationales – contribution et mise à jour

A ce jour, la base de données recense 29 références pour la France, ce qui présente un panorama assez complet des textes législatifs et réglementaires concernant le domaine des biens culturels. En plus, des lois principales, elle recense aussi des décrets d'application et plusieurs extraits de code (partie législative du code du patrimoine, code pénal, code des douanes).

Cependant, toutes les références n'ont pas toujours été actualisées, ne présentent pas forcément les états successifs des textes, ni les derniers adoptés par la France. De ce fait, la Direction générale des patrimoines du Ministère de la culture et de la communication envisage prochainement de vérifier très précisément l'ensemble des références de la base pour la France et de transmettre à l'UNESCO, via la représentation permanente française, des compléments d'actualisation, pour que cette base continue d'être un outil de référence dans ce domaine. Des modalités d'organisation d'une alimentation régulière de la base par les services du Ministère de la culture et de la communication seront aussi proposées.