



Bruxelles, le 17 mai 2022
(OR. fr)

8995/22

LIMITE

**COSI 134
ENFOPOL 273
ENFOCUSTOM 84
CULT 53
JAI 665**

NOTE

| | |
|---------------|---|
| Origine: | la présidence |
| Destinataire: | délégations |
| Objet: | Renforcer les outils de traçabilité par l'introduction d'une obligation de tenue pour les professionnels d'un registre des biens mobiliers dans le cadre du futur plan d'action européen sur le trafic de biens culturels |

Dans le prolongement de la conférence sur le renforcement de la coopération européenne contre le trafic illicite de biens culturels tenue le 1er février au Louvre et de la réunion des ministres européens de la culture organisée le 8 mars 2022 à Angers sur les nouveaux enjeux européens des politiques de protection et de valorisation du patrimoine, les discussions au COSI informel de Versailles le 27 avril ont mis en évidence l'importance d'un renforcement de la traçabilité des biens culturels au sein du marché intérieur, qu'il s'agisse de moyens juridiques ou techniques.

Comme le rappelait le vice-président Schinas en octobre 2021 à l'UNESCO, cet objectif de traçabilité figure dans la stratégie européenne pour l'Union de la sécurité du 24 juillet 2020¹ et sera un aspect essentiel du futur plan d'action de l'UE pour lutter contre le trafic de biens culturels; il était déjà au cœur du règlement (UE) 2019/880 concernant l'importation et l'introduction de biens culturels² (le système électronique européen prévu par ce dernier devrait être opérationnel d'ici fin juin 2025) et du rapport *Trafic illicite de biens culturels en Europe* publié par la Commission européenne en 2019³. Il est enfin soutenu par plusieurs rapports du Parlement européen⁴.

L'expérience montre que, dans les États qui ont imposé des registres à leur marché de l'art, cette pratique a été mise en œuvre sans difficulté majeure et a fait ses preuves d'efficacité⁵.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN> « Le trafic de biens culturels, qui connaît un essor, est également devenu l'une des activités criminelles les plus lucratives et constitue une source de financement du terrorisme et de la criminalité organisée. Il convient d'étudier comment améliorer la traçabilité en ligne et hors ligne des biens culturels dans le marché intérieur et la coopération avec les pays tiers victimes des vols, ainsi que de fournir un soutien actif aux services répressifs et aux milieux universitaires »

² Ce règlement prévoit la création d'un système électronique européen par lequel les importateurs doivent (i) demander une licence d'importation pour les biens les plus à risque (de participer au financement d'activités terroristes dans le pays tiers d'exportation), et fournir les pièces justificatives nécessaires à l'examen de la demande, ou (ii) réaliser une auto-déclaration pour les biens considérés moins à risque « pour certifier [leur] exportation licite depuis le pays tiers (...), tout en fournissant suffisamment de renseignements pour permettre aux autorités douanières d'identifier ces biens culturels » et « garantir [leur] traçabilité après leur entrée sur le marché intérieur », notamment grâce aux fonctions de stockage et d'échange d'informations entre les autorités des États membres du système électronique centralisé.

³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d79a105a-a6aa-11e9-9d01-01aa75ed71a1>

⁴ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0035_EN.html

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0059_EN.html

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0512_EN.html

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0037_EN.htm

⁵ En France par exemple, cette pratique a été intégrée, depuis la fin du XIX^{ème} siècle, par la vaste majorité des marchands d'art et plus récemment pour les maisons de vente

Le premier enjeu est de donner aux forces de l'ordre des Etats membres les moyens de lutter contre le crime culturel dans les mêmes conditions que dans d'autres domaines comparables⁶.

Les lacunes réglementaires et techniques actuelles de traçabilité des œuvres d'art, y compris sur Internet, non seulement mettent en péril les biens culturels, mais alimentent également des trafics, le blanchiment d'argent et la fraude fiscale. L'amélioration de la traçabilité doit permettre d'éviter notamment qu'un bien ayant quitté illégalement son territoire d'origine (UE ou pays tiers) soit considéré comme étant en règle dès lors qu'il est importé ou commercialisé dans un État membre. Elle aiderait donc à renforcer la réputation de la place européenne dans le monde⁷. La probable intensification récente du pillage culturel résultant de l'invasion russe en Ukraine vient également illustrer le besoin de renforcer les outils en la matière.

Un autre enjeu majeur est de renforcer la sécurité juridique du marché pour les acheteurs, ce qui peut aussi représenter un argument commercial stratégique. Nombre de sociétés de vente utilisent déjà cet argument: le passage d'une œuvre par un pays « sûr » est présenté aujourd'hui, lors des ventes, comme un gage de bonne provenance (ce qui permet de garantir un bon prix de marché, voire tout simplement aider un vendeur à accomplir une transaction). Il s'agit en somme d'aider le marché de l'art à assurer la transparence de son activité en le dotant d'outils communs au niveau européen, à l'instar d'autres marchés. Il serait opportun pour cela de s'inspirer par exemple de ce qui a été fait en matière de traçabilité pour les armes à feu instituée par la directive (UE) 2021/555 du 6 avril 2021⁸ et le règlement (UE) 258/2012, notamment dans la perspective de sa future révision⁹.

L'obligation de traçabilité est le complément indispensable des outils numériques développés par ailleurs (comme la base de données des objets volés d'INTERPOL et son application portable ID ART).

⁶ Par exemple: animaux sauvages, ivoire, diamants.

⁷ Une enquête réalisée par INTERPOL visant à évaluer la criminalité à l'égard des biens culturels (<file:///C:/Users/CAVIGN~1/AppData/Local/Temp/2020%20Assessing%20Crimes%20Against%20Cultural%20Property.pdf>: [2020 Assessing crimes against cultural property](https://www.interpol.int/2020-Assessing-crimes-against-cultural-property), survey of INTERPOL member countries, septembre 2021) indique que les deux tiers des biens culturels saisis dans le monde l'ont été en Europe.

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021L0555>

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32012R0258>

Instituer un registre spécifique

Une option efficace pourrait être d'introduire aujourd'hui, au niveau européen, une obligation pour les revendeurs professionnels de biens « d'occasion » à caractère culturel ou artistique, de tenir des registres des biens mobiliers (dits aussi « livres de police ») normalisés, présentant des garanties quant à leur caractère infalsifiable et comprenant des obligations minimales (le prix; une photo; une description de l'objet; l'identité vérifiée du vendeur, etc.). Ces registres devraient porter sur l'ensemble des objets achetés ou vendus, exposés en magasin ou bien conservés dans un entrepôt relevant du même professionnel.

Au demeurant, par l'article 10 de la convention de 1970 de l'UNESCO concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, les Etats parties se sont engagés à « *obliger, sous peine de sanctions pénales ou administratives, les antiquaires à tenir un registre mentionnant la provenance de chaque bien culturel, le nom et l'adresse du fournisseur, la description et le prix de chaque bien vendu* ». Plusieurs Etats membres sont déjà dotés, en tout ou partie, de cet outil précieux pour les enquêtes. Le secteur privé européen, en particulier les maisons de vente, tient déjà souvent de tels registres.

Le registre est un outil de traçabilité des objets entrant dans le stock d'un revendeur. Il est le premier degré des « diligences requises » concernant les vérifications sur la provenance des objets mis en vente. Il a pour but, notamment, de lutter contre le recel et le blanchiment tout en protégeant juridiquement l'acheteur et le vendeur de ces biens d'occasion en retraçant la filière d'approvisionnement.

Si le système du registre en version « papier » peut être maintenu, au minimum dans une première phase, l'utilisation de la version numérique devrait être progressivement rendue obligatoire, car elle permettrait d'intégrer des photographies de l'objet beaucoup plus fiables et plus facilement. A terme, il serait utile que des extractions de ce registre puissent être opérées et envoyées aux administrations de contrôle (services douaniers, de police, autorité judiciaire) sur simple requête dans le cadre réglementaire de contrôle national existant.

Les biens culturels volés passent en général par une période plus ou moins longue d'« entreposage discret » appelée « période d'oubli ». Pour cette raison, les enquêtes judiciaires sont régulièrement ouvertes plusieurs années après l'achat frauduleux d'un objet d'art. Cet entreposage permet également de falsifier la déclaration d'origine d'une marchandise, et d'en dissimuler la provenance illégale lorsqu'elle est directement importée dans le cadre d'une opération déclarée. Il est donc nécessaire que les données enregistrées dans un registre d'objet mobilier soient conservées sans limitation de durée ou tout au moins plusieurs années, par exemple vingt ans minimum.

Champ d'application

L'obligation de tenir un registre devrait porter sur tous les biens culturels vendus par une catégorie professionnelle bien définie (brocanteur, antiquaire, galeriste, maison de vente, vendeur sur internet, courtier en art). L'ambition est de pouvoir viser l'ensemble des biens culturels

Une obligation européenne est nécessaire afin de ne pas offrir aux trafiquants des possibilités de tirer parti des disparités entre États membres et afin de faciliter, au niveau européen, les contrôles sur des objets litigieux. Le marché de l'art étant international et, à plus forte raison, pleinement européenisé; le bien culturel a vocation à circuler d'un pays à l'autre.

Les trafiquants savent fournir des fausses preuves de provenance licite. Les registres dans l'UE offriront aux autorités une meilleure capacité de retracer le parcours d'un bien culturel d'un État membre à l'autre, et ainsi de détecter d'éventuelles fraudes. Le contrôle administratif du registre permet d'éviter de passer dès le début par une demande d'entraide pénale internationale et de ce fait de travailler précocement sur des vérifications lors des ventes aux enchères, sans déclencher une procédure pénale. Il permettrait également, pour les autorités douanières, de pouvoir opérer directement des contrôles sur l'origine, la valeur et la classification de l'œuvre et ainsi mieux lutter contre les trafics menés sous couvert de commerce légal par des fausses déclarations et à l'aide de faux documents.

Contenu du registre, conservation et accès

Le modèle européen de registre pourrait contenir les catégories d'informations suivantes: un numéro d'identification unique par objet (numéro d'ordre) pour chaque professionnel, la date de vente ou de dépôt au revendeur, la valeur ou le prix, l'identité complète et vérifiée du vendeur ou du déposant, des photographies, une description détaillée, les modalités de paiement, l'existence éventuelle de mesures de protection patrimoniale. L'absence ou la non-présentation du registre aux autorités chargées de son contrôle administratif ou l'inscription de mentions erronées devrait constituer un délit. L'absence d'inscription d'un objet dans le registre peut, en particulier, représenter dans certains cas un indice de différentes infractions qui nuisent gravement aux intérêts du contribuable européen (recel, blanchiment, exportation illicite, fraude douanière). Par ailleurs, au-delà d'un indice de fraude, le fait qu'un bien ne soit pas inscrit dans le registre pourrait entraîner un renversement de la charge de la preuve consistant à imposer, à l'exportateur ou à l'importateur indécis, le fait de devoir apporter la preuve que le bien a été exporté ou importé en conformité avec la réglementation. En l'absence d'une telle preuve, un délit douanier d'exportation ou d'importation sans déclaration, le cas échéant, pourrait être constaté.

Un dialogue avec le marché de l'art permettra de développer un registre numérique aussi ergonomique que possible, qui ne représente pas de charge administrative disproportionnée, en s'inspirant de ce qui se pratique déjà dans certains États membres, telles que la France, qui l'a rendu obligatoire sous ce format aux maisons de ventes.

Le registre devrait être tenu dans la langue de l'Etat d'établissement du revendeur. Il a vocation à être conservé par le marchand sur sa propre base de données et, si le format numérique a été choisi, à être consultés uniquement en cas de besoin par les forces de l'ordre de l'Etat membre concerné, dans le respect des règles européennes de protection des données.

Protection des données

L'introduction de l'obligation de tenir des registres dans le marché intérieur est pleinement compatible avec le RGPD dans la mesure où les données nominatives ne seront accessibles qu'aux personnes habilitées et où ces données seront effacées au bout d'une certaine durée (par exemple dix ans après la cession de l'objet).

Le registre contient des données privées et ne doit être accessible en premier lieu qu'au marchand concerné. Pour avoir accès aux registres, les forces de l'ordre doivent en faire la demande dans le cadre d'un contrôle de police administratif, d'un contrôle douanier ou d'une enquête judiciaire par voie de réquisition sous l'autorité d'un magistrat.

Question aux délégations

- Avez-vous mis en place au niveau national un système de traçabilité des biens culturels?
- Comment faire de la généralisation de la pratique des registres de biens mobiliers/livres de police au sein du Marché intérieur un instrument pleinement adapté aux enjeux du commerce des œuvres d'art et biens culturels, y compris sur internet?
- Le champ d'un tel registre vous semble-t-il devoir être circonscrit à certains biens (par exemple les antiquités) ou, au contraire, doit-il comprendre l'ensemble des biens culturels?