



Bruxelles, le 13.12.2022
COM(2022) 800 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Plan d'action de l'UE pour lutter contre le trafic de biens culturels

1. Introduction

Le trafic de biens culturels est une activité lucrative pour la criminalité organisée et, dans certains cas, pour les parties à un conflit et les terroristes¹. Cela s'explique notamment par le faible risque de détection, le potentiel de marges élevées et la taille attrayante des marchés licites² et illicites, alimentés par une demande mondiale stable et croissante de la part des collectionneurs, des investisseurs et des musées³.

Interpol dénombre plus de 850 000 artefacts saisis dans le monde en 2020, dont plus de la moitié en Europe⁴. Depuis 2016, l'opération mondiale annuelle Pandora a conduit à 407 arrestations et à la récupération de 147 050 biens culturels⁵. Ces données cachent un problème plus vaste. En effet, étant donné que de nombreux cas ne sont pas détectés, l'ampleur réelle du trafic de biens culturels est probablement beaucoup plus importante⁶.

Les biens culturels revêtent souvent une importance culturelle, artistique, historique et scientifique majeure. C'est pourquoi le **trafic de biens culturels peut avoir un effet dévastateur et irréversible sur le patrimoine culturel à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE**. Ce type de trafic détruit des éléments de notre mémoire collective et prive l'humanité de témoignages de son histoire. Les zones de crise et de conflit sont particulièrement menacées. C'est une réalité, par exemple, au Proche et au Moyen-Orient (comme en Syrie, en Irak ou en Libye) et plus récemment en Ukraine.

La lutte contre ce phénomène criminel complexe et intrinsèquement transnational exige une **réponse sur mesure au niveau de l'UE**, comme le prévoient la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité (2020-2025)⁷ et la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025)⁸. C'est pourquoi la Commission propose un **plan d'action**. Ce dernier vise à maximiser le

¹ Voir, par exemple, les résolutions 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) et 2617 (2021) du Conseil de sécurité des Nations unies; la déclaration commune des ministres de la culture à l'occasion du G20 de Rome du 30 juillet 2021.

² En 2021, le marché «licite» de l'art et des antiquités était estimé à 65 milliards d'USD à l'échelle mondiale, en hausse de 29 % par rapport à 2020, dépassant les niveaux antérieurs à la pandémie de COVID-19; voir le rapport d'Art Basel et UBS par Clare McAndrew, «The Art Market 2022».

³ Cf. le rapport 2021 d'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée, publié par Europol.

⁴ Voir le rapport d'Interpol intitulé «Évaluation de la criminalité visant les biens culturels en 2020».

⁵ Une opération qui s'inscrit dans le cadre de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT). Voir <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/total-of-52-arrests-in-operation-across-28-countries-targeting-trafficking-in-cultural-goods>.

⁶ Voir le rapport final de la Commission européenne, «Illicit trade in cultural goods in Europe – Characteristics, criminal justice responses and an analysis of the applicability of technologies in the fight against the trade», 2019, p. 81, 159 et 160.

⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions relative à la stratégie de l'UE pour l'union de la sécurité, COM(2020) 605 final.

⁸ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la stratégie de l'Union européenne de lutte contre la criminalité organisée 2021-2025, COM(2021) 170 final.

potentiel des actions existantes au niveau de l'UE, à mettre en évidence les domaines où des efforts supplémentaires sont nécessaires et à indiquer comment surmonter les difficultés qui subsistent.

2. Un phénomène complexe exigeant une réponse sur mesure

Les trois principales activités illégales liées au trafic de biens culturels sont 1) le vol, simple ou aggravé, 2) le pillage (enlèvement illicite de vestiges sur des sites, bâtiments ou monuments archéologiques⁹) et 3) la contrefaçon de biens culturels. Les infractions connexes comprennent la fraude, la vente de biens volés (recel), la contrebande ou la corruption. Outre le trafic, les criminels peuvent même faire un usage abusif de biens culturels acquis légalement, à des fins de blanchiment de capitaux, de contournement de sanctions¹⁰, d'évasion fiscale ou de financement du terrorisme.

Les infractions liées aux biens culturels présentent des caractéristiques spécifiques, qui les distinguent des autres activités illégales. Premièrement, l'identité, l'authenticité, l'origine¹¹, la provenance¹² et le statut juridique d'un bien culturel sont rarement visibles instantanément. Pour les établir, une expertise spécifique est souvent nécessaire. Deuxièmement, les collections publiques et privées, les monuments et les sites de fouilles sont exposés au vol et au pillage, en particulier dans les situations de conflit et de crise. En outre, les biens culturels non enregistrés, notamment ceux provenant de sites de fouilles ou de collections non cataloguées, sont difficiles à détecter et à suivre une fois qu'ils font l'objet d'un trafic. Troisièmement, le marché des biens culturels présente certaines vulnérabilités attrayantes pour les criminels, notamment l'acceptation de l'anonymat et du secret¹³, la subjectivité et la volatilité des prix, ainsi que la possibilité d'utiliser des biens pour stocker et déplacer des sommes d'argent considérables¹⁴. Les criminels profitent également de la méconnaissance générale quant au préjudice que le trafic de biens culturels peut causer¹⁵.

En outre, les criminels profitent de la disponibilité accrue de canaux de vente en ligne pour élargir leur clientèle sur les marchés licites et illicites. Cette situation pose des difficultés supplémentaires aux services répressifs¹⁶ en raison du volume de biens culturels à contrôler, du chiffrement des données et du nombre de juridictions potentiellement concernées.

⁹ Y compris le pillage, c'est-à-dire le pillage en temps de guerre, considéré comme un crime de guerre en droit international humanitaire coutumier. Voir https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule52.

¹⁰ Voir, par exemple, le rapport du Sous-comité permanent des enquêtes et du Comité sur la sécurité intérieure et les affaires gouvernementales du Sénat des États-Unis, «The Art Industry and U.S. Policies that Undermine Sanctions», 2020.

¹¹ Localisation in situ d'un objet à la date de sa découverte archéologique.

¹² Détails de la chaîne de conservation d'un objet, de l'origine de sa découverte à aujourd'hui.

¹³ Comme le recours à des transactions en espèces, l'anonymat des acheteurs et le recours à des sociétés-écrans et des ports francs.

¹⁴ Voir, par exemple, «La lettre d'information de TRACFIN» sur la vulnérabilité du marché de l'art au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme, TRACFIN (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins), numéro 16, juin 2018.

¹⁵ Voir le rapport cité à la note de bas de page 7, p. 70, 81 et 158 à 160.

¹⁶ Sauf indication contraire, l'expression «services répressifs» utilisée dans le présent document désigne la police, les douanes, les services de contrôle aux frontières et les autres autorités compétentes qui sont chargées de tâches de prévention, d'enquête, de détection ou de poursuite des infractions pénales.

En outre, les services répressifs constatent un **niveau de sophistication plus élevé des groupes criminels organisés** actifs dans le trafic de biens culturels par rapport à d'autres formes de criminalité organisée portant sur des biens. Les criminels opèrent délibérément par-delà les frontières pour maximiser leurs profits, brouiller les pistes, éviter une arrestation et falsifier la provenance ou l'origine des biens culturels faisant l'objet du trafic.

Les enquêtes sur les cas de trafic de biens culturels sont donc complexes. Elles nécessitent une expertise spécifique en matière de biens culturels et l'intervention d'un grand nombre d'autorités (telles que la police, les douanes, les garde-frontières, les ministères de la culture, les cellules de renseignement financier et le pouvoir judiciaire), et impliquent souvent plusieurs juridictions en raison de la dimension transfrontière de nombreuses affaires.

3. Un plan d'action de l'UE pour lutter contre le trafic de biens culturels

Conformément aux recommandations visant à renforcer l'action mondiale contre le trafic de biens culturels dans divers domaines¹⁷, le présent plan d'action vise à **dissuader** efficacement **les criminels**, à faire face à l'évolution des menaces pour la sécurité et à **protéger le patrimoine culturel**¹⁸. Afin d'apporter une réponse efficace et globale, le plan d'action poursuit quatre objectifs stratégiques:

- I. améliorer la prévention et la détection des infractions commises par les acteurs du marché et les institutions de gestion du patrimoine culturel;
- II. renforcer les capacités des services répressifs et des autorités judiciaires;
- III. stimuler la coopération internationale;
- IV. obtenir le soutien d'autres acteurs clés pour protéger les biens culturels contre la criminalité.

Le plan d'action utilise une définition large des biens culturels, qui comprend les artefacts présentant un intérêt historique, artistique, scientifique ou ethnologique, telle que mentionnée dans

¹⁷ Voir, notamment, les résolutions 2199 (2015), 2253 (2015), 2322 (2016), 2347 (2017), 2462 (2019) et 2617 (2021) du Conseil de sécurité des Nations unies; la résolution A/RES/69/196 de l'Assemblée générale des Nations unies (Principes directeurs internationaux sur les mesures de prévention du crime et de justice pénale relatives au trafic de biens culturels et autres infractions connexes); le rapport de la Conférence des Parties à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée sur les travaux de sa dixième session; la résolution COP/2020/10 10/7 de la Convention CTO; la Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels de 1970 de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco), la Convention d'Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés de 1995; la déclaration commune des ministres de la culture à l'occasion du G20 de Rome du 30 juillet 2021; le rapport d'Interpol «Évaluation de la criminalité visant les biens culturels en 2020»; le rapport «The Safety and Security of Cultural Heritage in Zones of War or Instability» publié dans le cadre du programme Science for Peace and Security 2021 de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la déclaration adoptée par la Conférence mondiale de l'Unesco sur les politiques culturelles et le développement durable – MONDIACULT 2022.

¹⁸ Voir également la résolution A/RES/69/196 de l'Assemblée générale des Nations unies.

la Convention de 1970 de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels («Convention de 1970 de l'Unesco»)¹⁹.

3.1. Prévention et détection du trafic de biens culturels par les acteurs du marché et les institutions de gestion du patrimoine culturel

Les acteurs du marché des biens culturels²⁰, les collectionneurs et les institutions de gestion du patrimoine culturel sont bien placés pour contribuer à la prévention et à la détection des infractions liées aux biens culturels, puisqu'ils sont particulièrement exposés au risque d'être confrontés à des biens culturels faisant l'objet d'un trafic ou d'être victimes d'atteintes aux biens. Il est primordial que ces parties prenantes connaissent la législation applicable et les autres outils non législatifs qui visent à prévenir et à détecter de telles infractions²¹. La Commission entretient un dialogue régulier avec les institutions du patrimoine culturel, notamment par le biais du groupe d'experts sur le patrimoine culturel²². La Commission coopère également avec l'Unesco afin de mieux faire comprendre au marché de l'art et aux institutions de gestion du patrimoine culturel le devoir de diligence et les règles éthiques²³. L'Unesco travaille actuellement à une révision du code international des négociants en biens culturels afin de remédier aux problèmes qui sont survenus depuis son adoption en 1999, ainsi que de renforcer et de clarifier les principes déontologiques qui devraient régir le marché de l'art.

Le trafic de biens culturels s'inscrivant généralement dans le cadre de la criminalité transfrontière, la législation commerciale de l'UE joue un rôle important dans la prévention et la détection de tels cas. L'exportation de biens culturels à partir du territoire douanier de l'Union est soumise à une obligation de licence d'exportation, afin de garantir que les exportations

¹⁹ Article 1^{er} de la Convention de 1970 de l'Unesco.

²⁰ À savoir les divers participants aux transactions effectuées sur le marché de l'art, tels que les acheteurs, les galeries, les maisons de ventes aux enchères, les autres marchands de biens culturels (y compris les plateformes de vente en ligne), les ports francs, les installations de stockage d'œuvres d'art, les experts en biens culturels, les entreprises participant au financement des transactions relatives à des biens culturels, ainsi que les comptables, les auditeurs, les conseillers fiscaux et les professionnels du droit participant aux transactions relatives à des biens culturels.

²¹ Les institutions culturelles et les marchés de l'art sont soumis à des règles et autres normes en matière de diligence, de vigilance ou de déclaration concernant les clients, la provenance des biens culturels ou les transactions. Ces règles et normes découlent des pratiques du marché, des codes de conduite (tels que le code international de déontologie pour les négociants en biens culturels de l'Unesco ou le code de déontologie pour les musées du Conseil international des musées), de la jurisprudence ou de la législation [telle que la directive (UE) 2015/849 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiée par la directive (UE) 2018/843 (JO L 156 du 19.6.2018, p. 43); la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre (JO L 159 du 28.5.2014, p. 1); ou les exigences nationales d'inscription des ventes dans les registres].

²² <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&do=groupDetail.groupDetail&groupID=3204>.

²³ Pour plus de détails, voir:

<https://en.unesco.org/fightrafficking/eu-cooperation>.

font l'objet de contrôles uniformes aux frontières extérieures de l'UE²⁴. L'importation de biens culturels relève du règlement (UE) 2019/880. Ce dernier interdit l'importation de biens culturels exportés illégalement depuis un pays tiers et soumet l'importation de certains biens culturels dans l'Union à des obligations de licence d'importation ou de déclaration de l'importateur. Ce règlement introduit également un système électronique centralisé pour le stockage et l'échange d'informations entre les États membres et pour que les opérateurs effectuent les formalités d'importation. Ce système sera opérationnel d'ici juin 2025²⁵. Il s'agit d'un système dématérialisé qui assurera l'interconnexion entre les autorités douanières et culturelles compétentes et les bases de données existantes. En outre, il pourrait permettre de réduire les cas de falsification de documents et rendre superflue la vérification de l'authenticité des licences sur papier. La Commission envisage également d'étendre ce système aux licences d'exportation relevant du règlement (CE) n° 116/2009. La législation sur l'importation et l'exportation de biens culturels est complétée par la directive 2014/60/UE relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre²⁶.

Pour rationaliser davantage la mise en œuvre de la législation de l'UE en matière d'importation et d'exportation, la Commission procède à des échanges réguliers avec les autorités douanières et les autorités chargées des affaires culturelles des États membres par l'intermédiaire du groupe d'experts sur les questions douanières liées aux biens culturels, du comité des biens culturels établi par le règlement (CE) n° 116/2009 et le règlement (UE) 2019/880 et du groupe de projet sur la numérisation des biens culturels.

Toutefois, la surveillance et le contrôle du commerce des biens culturels peuvent varier considérablement au sein du marché unique²⁷. Les brèches importantes qui en découlent sont exploitées par les criminels pour brouiller les pistes et dissimuler l'origine d'un bien. Conformément à la convention de 1970 de l'Unesco²⁸ et comme soulevé par les acteurs des services répressifs consultés, des mesures visant à accroître la traçabilité²⁹ du transfert de propriété

²⁴ Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels (JO L 39 du 10.2.2009, p. 1) et règlement d'exécution (UE) n° 1081/2012 de la Commission du 9 novembre 2012 portant dispositions d'application du règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil concernant l'exportation des biens culturels (JO L 324 du 22.11.2012, p. 1).

²⁵ Voir le règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels, complété par le règlement d'exécution (UE) 2021/1079 de la Commission du 24 juin 2021. En ce qui concerne la Syrie et l'Irak, voir l'article 3 du règlement (CE) n° 1210/2003 du Conseil du 7 juillet 2003 concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Irak et abrogeant le règlement (CE) n° 2465/96 (JO L 169 du 8.7.2003, p. 6) et l'article 11 quater du règlement (UE) n° 36/2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie, tel que modifié le 13 décembre 2013 par le règlement (UE) n° 1332/2013 (JO L 16 du 19.1.2012, p. 1).

²⁶ Directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre (JO L 159 du 28.5.2014, p. 1).

²⁷ En dehors des domaines harmonisés par la législation de l'UE, comme la directive (UE) 2015/849, la directive 2014/60/UE ou les exigences nationales d'enregistrement des ventes dans des registres.

²⁸ Article 10, paragraphe 1.

²⁹ S'agissant du soutien aux mesures de traçabilité accrue, voir les actions relevant de l'objectif stratégique 2.

des biens culturels au sein du marché unique pourraient contribuer de manière significative à détecter les cas de trafic et à dissuader les criminels d'infiltrer le marché des biens culturels. De plus, l'établissement de la provenance des biens culturels relevant de la directive 2014/60/UE améliorerait le fonctionnement du mécanisme de restitution prévu par la directive elle-même³⁰. De nombreux États membres ont déjà mis en place des registres de vente pour les catégories de biens culturels. La mise en œuvre de mesures similaires dans l'ensemble de l'UE contribuerait à renforcer la prévention et la détection des infractions transfrontières, et permettrait de dresser un tableau complet du trafic illicite de biens culturels au sein du marché unique. Par ailleurs, l'efficacité des registres de vente existants pourrait être améliorée, par exemple en veillant à ce que les informations soient stockées au format numérique et que les registres soient interconnectés.

Des mesures peuvent également être prises pour rendre les collections publiques et privées de biens culturels moins vulnérables aux atteintes aux biens. Europol³¹ signale qu'au sein de l'UE, de nombreux cas de trafic concernent des biens culturels volés dans des lieux de culte, des institutions de gestion du patrimoine culturel, des musées, ainsi que dans des habitations et des collections privées. Les gestionnaires de collections publiques et privées doivent prendre conscience de leur vulnérabilité face aux atteintes aux biens, former leur personnel à l'application de mesures de protection et investir dans des outils de protection.

De même, les propriétaires ou responsables de collections publiques et privées peuvent prendre des mesures sur une base volontaire pour mieux se protéger contre les atteintes aux biens. Une action clé consiste à tenir à jour les inventaires et les bases de données des biens culturels collectés. De tels inventaires facilitent l'identification et la recherche des objets volés. Même pour les collections privées, les services répressifs recommandent l'utilisation d'outils comme le système Object ID du Conseil international des musées (ICOM)³². Le signalement aux services répressifs des cas d'atteinte aux biens constitue un autre moyen de détecter et de prévenir les infractions. Cela permet de s'assurer que les biens culturels volés figurent dans les bases de données nationales sur les œuvres d'art volées et dans la base de données d'Interpol sur les œuvres d'art volées. L'enregistrement des biens culturels volés accroît leur visibilité et réduit la possibilité pour les trafiquants de trouver des canaux de vente légaux.

L'UE a déjà mis en place une législation spécifique pour lutter contre le trafic de biens culturels en ligne. La législation sur les services numériques³³ accroît les responsabilités des

³⁰ Voir le premier rapport sur l'application de la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 (refonte), COM(2021) 705 final, 18 novembre 2021.

³¹ Cf. le rapport 2021 d'évaluation de la menace que représente la grande criminalité organisée, publié par Europol.

³² Pris en charge également par l'application ID-Art d'Interpol. Voir <https://www.interpol.int/Crimes/Cultural-heritage-crime/ID-Art-mobile-app>.

³³ Règlement (UE) 2022/2065 du Parlement européen et du Conseil du 19 octobre 2022 relatif à un marché unique des services numériques et modifiant la directive 2000/31/CE (législation sur les services numériques) (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 277 du 27.10.2022, p. 1).

fournisseurs de services intermédiaires, notamment les plateformes en ligne qui mettent en relation les consommateurs et les fournisseurs de biens et de services. La législation sur les services numériques régit également le signalement de contenus illicites, comme les ventes suspectes³⁴, instaure la possibilité pour les autorités publiques d'adresser des injonctions de retrait transfrontières aux fournisseurs de services intermédiaires établis dans d'autres États membres, et renforce les obligations de traçabilité pour les négociants. La Commission soutient également la numérisation et la conservation numérique du patrimoine culturel par le biais de l'espace européen commun des données pour le patrimoine culturel³⁵ et du futur nuage collaboratif au service du patrimoine culturel de l'Europe.

Un élément clé de la lutte contre le trafic de biens culturels est la détection des flux financiers illicites. En outre, la généralisation du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme au moyen de biens culturels acquis légalement appelle une attention particulière. La crainte que le secteur de l'art et des antiquités ne soit utilisé à mauvais escient par des criminels pour blanchir le produit de leurs activités criminelles a conduit à des appels à l'extension du cadre réglementaire européen en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme. La directive relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux³⁶ s'applique désormais aux acteurs du marché de l'art et des antiquités, tels que les galeries et les maisons de ventes aux enchères, qui négocient ou agissent en tant qu'intermédiaires dans le commerce d'œuvres d'art, ainsi qu'aux ports francs pour les transactions au-delà d'une certaine valeur. Les acteurs du marché ont l'obligation de prévoir des évaluations des risques et des approches «fondées sur les risques» en matière de prévention et de détection du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme, des mesures d'atténuation et de gestion des risques, des mesures efficaces de vigilance à l'égard de la clientèle et d'identification des clients et de leurs bénéficiaires effectifs, ainsi que de signaler les transactions et activités suspectes aux cellules de renseignement financier

³⁴ La mise en place de mécanismes permettant de signaler les transactions ou les ventes suspectes sur l'internet figure dans la ligne directrice 3, point d), des Principes directeurs internationaux sur les mesures de prévention du crime et de justice pénale relatives au trafic de biens culturels et aux autres infractions connexes, Assemblée générale des Nations unies, A/C3/69/L7.

³⁵ Voir la recommandation C(2021) 7953 de la Commission du 10 novembre 2021 relative à un espace européen commun de données pour le patrimoine culturel; Commission européenne, direction générale de la recherche et de l'innovation, Brunet, P., De Luca, L., Hyvönen, E., e.a., Report on a European collaborative cloud for cultural heritage: ex-ante impact assessment (en anglais uniquement), Office des publications de l'Union européenne, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2777/64014>. Pour plus d'informations sur Europeana et sur la création d'un Centre européen de compétences pour le patrimoine culturel (4CH), voir <https://www.europeana.eu/en> et <https://www.4ch-project.eu>.

³⁶ Voir la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 141 du 5.6.2015, p. 73), telle que modifiée par la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, et modifiant les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE) (JO L 156 du 19.6.2018, p. 43).

nationales. De plus, la nouvelle proposition de règlement de lutte contre le blanchiment de capitaux³⁷ fixe une limite de 10 000 EUR pour les paiements en espèces dans l'ensemble de l'UE. L'objectif consiste à réduire l'attractivité du marché des biens culturels pour le blanchiment de capitaux.

Les autorités publiques doivent acquérir un niveau suffisant de compréhension des risques et des vulnérabilités en matière de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme dans le secteur des biens culturels, afin de pouvoir agir en conséquence le cas échéant. À cette fin, les évaluations nationales des risques menées par les États membres en vertu de la législation de lutte contre le blanchiment de capitaux³⁸ fournissent le cadre adéquat. Les États membres peuvent également publier des orientations à l'intention des entités du secteur privé concernées quant à la manière de repérer les transactions pertinentes et de se conformer aux obligations de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme³⁹.

Enfin, la Commission soutient le projet du Groupe d'action financière (GAFI) sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme liés à l'art, aux antiquités et aux autres objets culturels. Ce projet vise notamment à aider les pays, les autorités compétentes et le secteur privé à comprendre comment les criminels et les terroristes se servent du commerce de ces objets, et à élaborer des bonnes pratiques et des recommandations pour atténuer ces risques⁴⁰. En outre, la Commission évalue en permanence les risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché unique et liés à des activités transfrontières. Dans le contexte de l'évaluation supranationale des risques⁴¹, la Commission évalue et surveille les risques spécifiques du marché de l'art et des antiquités et d'autres secteurs connexes, tels que les ports francs et les installations de stockage d'œuvres d'art⁴².

Actions clés

La Commission entend:

- engager un dialogue avec le marché de l'art, en étroite coopération avec l'Unesco, sur les questions liées à la protection et au commerce des biens culturels dans le marché unique, y compris une manifestation de haut niveau en 2023;

³⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, COM(2021) 420 final.

³⁸ Voir l'article 7 de la directive (UE) 2015/849.

³⁹ Voir la directive (UE) 2015/849.

⁴⁰ Pour de plus amples informations: rapport annuel du GAFI 2020-2021, p. 32 (en anglais uniquement).

⁴¹ Voir l'article 6 de la directive (UE) 2015/849.

⁴² Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme pesant sur le marché intérieur et lié aux activités transfrontières, COM(2022) 554 final, 27 octobre 2022; document de travail des services de la Commission accompagnant ce rapport, SWD(2022) 344 final.

- soutenir l'échange d'informations entre les professionnels du patrimoine culturel et les autorités compétentes au moyen d'une série d'ateliers et d'activités d'apprentissage par les pairs⁴³;
- étudier l'**extension du système électronique** de réglementation de l'importation des biens culturels à l'**exportation des biens culturels**, au moyen d'une étude de faisabilité;
- dans le but d'aider les États membres à établir des **registres de vente** visant à améliorer la traçabilité des biens culturels au sein du marché unique (y compris les ventes en ligne), lancer une étude et, sur cette base, publier des orientations à l'intention des États membres en 2024;
- coopérer avec l'ICOM pour promouvoir son code de déontologie destiné aux musées, améliorer les capacités et dispenser des formations au personnel des **musées et des institutions de gestion du patrimoine culturel dans plusieurs États membres**, afin de mieux enregistrer et protéger leurs collections.

Les États membres sont encouragés à:

- accroître l'efficacité de la coopération et du partage d'informations entre les **autorités douanières** et avec la Commission⁴⁴, grâce au système d'information douanier, afin de lutter contre la fraude liée aux biens culturels;
- prendre des mesures pour que **les collections publiques et privées enregistrent dûment leurs biens dans des bases de données et signalent les atteintes aux biens** aux services de répression, à l'aide de normes et d'outils adoptés au niveau international, tels que la norme Object ID ou la base de données sur les œuvres d'art volées d'Interpol;
- recenser, évaluer et comprendre les risques de trafic de biens culturels, de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme, dans le cadre de leur **évaluation nationale des risques** prévue par la législation en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux, et adopter des mesures adéquates pour atténuer ces risques;
- sensibiliser le secteur privé et lui **fournir des conseils sur la meilleure façon de se conformer à ses obligations destinées à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme** en coopération avec les autorités compétentes⁴⁵;
- améliorer la **coopération entre les entités assujetties du marché de l'art et des antiquités, le secteur financier et les cellules de renseignement financier**, en partageant les connaissances et la formation sur les risques et les types d'activités illégales liées aux biens culturels, tout en tenant compte des possibilités de coopération entre les entités publiques et privées;

⁴³ Voir la résolution du Conseil relative au plan de travail de l'UE en faveur de la culture pour la période 2023-2026.

⁴⁴ Voir le règlement (CE) n° 515/97 du Conseil du 13 mars 1997 relatif à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des réglementations douanière et agricole (JO L 82 du 22.3.1997, p. 1).

⁴⁵ Voir en particulier la directive (UE) 2015/849.

- promouvoir le code international de déontologie de l'UNESCO pour les négociants en biens culturels et le code de déontologie de l'ICOM pour les musées.

3.2. Renforcer les capacités des services répressifs et du pouvoir judiciaire

En raison de la nature complexe du trafic de biens culturels, les services répressifs et le pouvoir judiciaire sont confrontés à des difficultés spécifiques. Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour accroître leur capacité à traiter efficacement les cas de trafic de biens culturels, dans le respect des missions et responsabilités respectives des autorités en vertu du droit national et de l'UE.

À l'heure actuelle, le renseignement disponible ne donne pas la mesure exacte de la prévalence du trafic de biens culturels. L'une des raisons du manque de données sur le trafic de biens culturels est que les cas de trafic ne sont pas enregistrés de manière appropriée. L'absence de méthode uniforme de collecte des données et de catégorisation uniforme des infractions liées aux biens culturels constitue un obstacle majeur à la constitution d'un tableau exhaustif du renseignement à l'échelle de l'UE. Pour faciliter l'uniformisation de la catégorisation, le catalogue complet des infractions liées aux biens culturels, établi dans la convention sur les infractions visant des biens culturels du Conseil de l'Europe («convention de Nicosie»)⁴⁶, contient des indications sur les catégories d'infractions que les autorités des États membres peuvent utiliser.

Les autorités publiques doivent avoir une bonne compréhension du mode opératoire des criminels et échanger des informations entre elles afin d'optimiser l'utilisation de leurs ressources. Cette compréhension doit notamment intégrer les différences régionales⁴⁷ entre les trafiquants, par exemple en matière de structure organisationnelle, de biens culturels à risque, d'itinéraires de trafic ou de méthodes de blanchiment des capitaux et de falsification de la provenance et de l'origine des biens. Ces connaissances peuvent améliorer le ciblage des recherches et favoriser une utilisation plus efficace des ressources disponibles. Les actions opérationnelles de la plateforme pluridisciplinaire européenne contre les menaces criminelles (EMPACT) peuvent également contribuer à une meilleure compréhension des pratiques des trafiquants et de l'ampleur du trafic de biens culturels.

De même, les autorités publiques doivent avoir connaissance des exigences en matière de coopération interinstitutionnelle et interservices⁴⁸, ainsi que des possibilités de coopération dans un cas donné. Pour aider les autorités publiques à renforcer leurs capacités, l'Unesco a publié le guide pratique «Lutter contre le trafic illicite de biens culturels: guide pratique pour les autorités judiciaires et les forces de l'ordre européennes», élaboré dans le cadre de la coopération entre l'UE

⁴⁶ Convention sur les infractions visant des biens culturels du Conseil de l'Europe, adoptée le 3 mai 2017 (série des traités du Conseil de l'Europe n° 221).

⁴⁷ Voir le rapport d'Interpol intitulé «Évaluation de la criminalité visant les biens culturels en 2020», p. 6.

⁴⁸ La coopération interservices peut désigner, par exemple, la coopération au sein d'une même autorité (par exemple, entre diverses unités de police spécialisées dans différentes formes de criminalité ou entre diverses unités de police régionales). La coopération interinstitutionnelle fait référence à la coopération entre différentes autorités, telles que la police, les douanes, le pouvoir judiciaire, etc.

et l'Unesco. La Commission apporte son concours à l'Unesco pour la traduction de ce guide pratique dans d'autres langues de pays concernés. En outre, l'ONUDC a élaboré un outil d'assistance pratique⁴⁹ pour faciliter la mise en œuvre des Principes directeurs internationaux⁵⁰.

Les autorités publiques ont besoin d'une expertise et d'outils⁵¹ spécifiques pour détecter les cas de trafic et enquêter sur ces derniers. Conformément aux recommandations d'Interpol, cela implique un enregistrement approprié des objets volés aux niveaux national et international, et la possession des compétences nécessaires par les autorités compétentes, notamment grâce à la création d'unités spécialisées au niveau national, exclusivement consacrées aux enquêtes sur le trafic de biens culturels⁵², ainsi que le prévoit la convention de l'UNESCO de 1970. Les équipes de procureurs spécialisées se sont également avérées efficaces pour élargir la portée des enquêtes. Un autre facteur important est le recours en temps utile à l'expertise d'historiens de l'art, d'archéologues ou d'autres experts en biens culturels, afin d'identifier les biens culturels saisis, de déterminer leur authenticité ou de quantifier les éventuels dommages survenus sur des sites qui ont été pillés ou risquent de l'être.

La technologie est essentielle pour aider les services répressifs et pour protéger les biens culturels contre le trafic. Il s'agit notamment de logiciels permettant d'enregistrer les biens volés et de détecter les biens culturels illégaux sur le marché, de technologies de surveillance aérienne pour protéger les sites à risque, ou d'outils d'enquête en ligne, y compris ceux fondés sur l'intelligence artificielle. En particulier, les services répressifs ont besoin d'outils de détection spécifiques pour gérer efficacement le volume d'éléments à vérifier dans les enquêtes en ligne, par exemple pour rechercher systématiquement sur l'internet des images et d'autres données relatives aux biens culturels mis illégalement en vente.

Les autorités peuvent également envisager d'élargir la portée des enquêtes au-delà de la récupération des biens faisant l'objet d'un trafic, afin d'englober les réseaux criminels et les flux d'argent illicites à l'origine de chaque cas de trafic. Cette approche est conforme aux recommandations internationales (par exemple, d'Interpol), à la stratégie de l'UE visant à lutter contre la criminalité organisée (2021-2025) et aux objectifs stratégiques horizontaux communs d'EMPACT. Aux niveaux européen et international, les enquêtes peuvent bénéficier de l'appui

⁴⁹ Outil d'assistance pratique de l'ONUDC pour aider à la mise en œuvre des Principes directeurs internationaux sur les mesures de prévention du crime et de justice pénale relatives au trafic de biens culturels et aux autres infractions connexes (2016).

⁵⁰ Voir la note de bas de page n° 18.

⁵¹ Comme la base de données sur les œuvres d'art volées d'Interpol et l'application ID-Art correspondante, ou les listes rouges de l'ICOM, qui décrivent les catégories de biens culturels risquant de faire l'objet d'un trafic en provenance de diverses régions du monde.

⁵² Voir le rapport d'Interpol intitulé «Création d'une unité nationale spécialisée dans le patrimoine culturel. De l'intérêt d'une unité nationale spécialisée dans la lutte contre les atteintes au patrimoine culturel et le trafic de biens culturels», janvier 2019.

d'Europol⁵³, de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)⁵⁴ ou de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération judiciaire en matière pénale (Eurojust), conformément à leurs mandats respectifs, ou de la participation de partenaires tels qu'Interpol, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ou l'Organisation mondiale des douanes (OMD). En outre, une coopération peut être mise en place dans le cadre d'autres instruments pertinents de coopération policière et judiciaire⁵⁵. Le Parquet européen pourrait mener des enquêtes et engager des poursuites contre des infractions spécifiques liées au trafic de biens culturels qui relèvent de sa compétence⁵⁶. La Commission est déterminée à faire en sorte que le Parquet européen puisse s'acquitter efficacement des missions qui lui sont confiées par le règlement (UE) 2017/1939, notamment en renforçant sa coopération avec des pays tiers.

Le trafic de biens culturels étant un type de criminalité intrinsèquement transfrontière, la lutte contre ce trafic peut être renforcée par de meilleurs échanges entre les autorités nationales. Afin d'améliorer l'échange d'informations stratégiques et de bonnes pratiques, ainsi que de favoriser des actions conjointes en matière de trafic de biens culturels, le Conseil a créé en 2012 le réseau informel d'autorités et d'experts en matière répressive, EU CULTNET⁵⁷. Ce réseau a un potentiel important pour aider les services répressifs des États membres à lutter contre le trafic de biens culturels, notamment par la coopération sur des projets d'intérêt commun et l'élaboration de mesures spécifiques adaptées aux besoins des autorités répressives. La Commission continuera à travailler avec les États membres pour faciliter et renforcer la coopération entre les services répressifs via EU CULTNET.

⁵³ En particulier, l'échange d'informations via l'application de réseau d'échange sécurisé d'informations (SIENA), l'organisation de réunions opérationnelles, le soutien opérationnel pendant les enquêtes (y compris la formation aux enquêtes en ligne dans le contexte des opérations Pandora d'EMPACT), le soutien analytique, le soutien stratégique (par exemple, l'évaluation des menaces) ou le soutien technique par le laboratoire d'innovation d'Europol.

⁵⁴ Par exemple, l'utilisation du catalogue de services de fusion Eurosur de Frontex pour la détection des crimes transfrontières.

⁵⁵ Tels que la coopération au sein de l'EMPACT, les équipes communes d'enquête; le recours à des centres communs de coordination (avec la participation éventuelle de pays tiers), y compris le soutien d'Eurojust et du Réseau judiciaire européen; les possibilités d'entraide judiciaire, notamment au titre de l'article 6 de la directive 2014/60/UE; le mandat d'arrêt européen; la décision d'enquête européenne; la coopération fondée sur la directive (UE) 2018/1673 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 visant à lutter contre le blanchiment de capitaux au moyen du droit pénal (JO L 284 du 12.11.2018, p. 22); le règlement (UE) 2018/1805 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 concernant la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et des décisions de confiscation (JO L 303 du 28.11.2018, p. 1); la coopération et l'entraide judiciaire en matière d'enquêtes sur la criminalité organisée fondées sur les conventions des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention CTO).

⁵⁶ Le trafic de biens culturels peut aussi porter atteinte aux intérêts financiers de l'UE ou être lié à des infractions pénales qui ont des répercussions sur ces intérêts financiers. Le Parquet européen est compétent pour mener des enquêtes et engager des poursuites en matière d'infractions pénales affectant le budget de l'UE, ainsi que d'infractions qui y sont indissociablement liées. Voir le règlement (UE) 2017/1939 du Conseil du 12 octobre 2017 mettant en œuvre une coopération renforcée concernant la création du Parquet européen, JO L 283 du 31.10.2017, p. 1.

⁵⁷ Projet de résolution du Conseil sur la création d'un réseau informel d'autorités et d'experts en matière répressive, compétents dans le domaine des biens culturels (EU CULTNET) du 4 octobre 2012, 14232/12.

Les trafiquants de biens culturels profitent de l'incrimination inégale des infractions en question au sein de l'UE. La «Convention de Nicosie» du Conseil de l'Europe⁵⁸ est le seul traité international traitant expressément de l'incrimination du trafic illicite de biens culturels. Les mesures d'application qu'elle prévoit comprennent l'incrimination du vol, des importations/exportations illégales, des fouilles illégales, de l'acquisition et de la mise sur le marché illégales, ainsi que de la falsification de documents. Ces mesures visent à perturber les activités de trafic grâce à l'augmentation des enquêtes et à la possibilité accrue de récupérer et de confisquer les biens culturels volés. De plus, afin de perturber les activités commerciales criminelles, la Commission a récemment proposé de renforcer les règles de l'UE en matière de recouvrement et de confiscation des avoirs⁵⁹, ce qui obligerait les États membres à dépister, geler et confisquer les biens issus du trafic de biens culturels, lorsque ce trafic est réalisé par un groupe criminel organisé. En outre, la Commission réfléchit aux moyens d'accroître la responsabilité pénale des personnes physiques et morales impliquées dans la violation des mesures restrictives de l'Union⁶⁰. Cela aurait également des conséquences pour les personnes physiques et morales qui utilisent des biens culturels pour contourner les mesures restrictives de l'Union.

Actions clés

La Commission entend:

- recenser et intégrer des catégories plus uniformes pour la collecte de données, avec le soutien d'Europol, ce qui pourrait aboutir à une collecte de données à l'échelle de l'UE, via Eurostat, à l'avenir;
- étudier des mesures visant à harmoniser et à interconnecter, à l'échelle de l'UE, les bases de données des États membres sur les biens culturels volés, notamment en établissant un lien avec la base de données sur les œuvres d'art volées d'Interpol;
- continuer à financer l'élaboration de solutions permettant d'**améliorer la traçabilité et la détection** des biens culturels, afin de les protéger contre les menaces d'origine humaine (y compris la criminalité), et à traiter différents aspects de la protection des biens culturels, notamment les mesures de traçabilité ainsi que la détection et le suivi des biens culturels faisant l'objet d'un trafic⁶¹;

⁵⁸ Convention sur les infractions visant des biens culturels du Conseil de l'Europe, adoptée le 3 mai 2017 (série des traités du Conseil de l'Europe n° 221).

⁵⁹ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au recouvrement et à la confiscation d'avoirs du 25 mai 2022, COM(2022) 245 final.

⁶⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Vers une directive relative aux sanctions pénales applicables en cas de violation du droit de l'Union en matière de mesures restrictives, 25 mai 2022, COM(2022) 249 final; décision (UE) 2022/2332 du Conseil du 28 novembre 2022 relative à l'identification de la violation des mesures restrictives de l'Union en tant que domaine de criminalité qui remplit les critères visés à l'article 83, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ST/10287/2022/REV/1, JO L 308 du 29.11.2022, p. 18.

⁶¹ Deux appels à propositions ont déjà été publiés dans le cadre du premier programme de travail d'Horizon Europe, l'un au titre du pôle 2 «Culture, créativité et société inclusive» (à savoir HORIZON-CL2-2022-

- ajouter le thème du trafic de biens culturels dans la formation d'entrée en service des agents du contingent permanent pour la **détection de la criminalité transfrontière** de Frontex;
- évaluer les **outils d'enquête numériques** existants (y compris ceux financés par la Commission) et favoriser l'accès des États membres à ces outils, avec le soutien du laboratoire d'innovation d'Europol.
- dresser un inventaire des législations nationales des États membres qui incriminent le trafic illicite de biens culturels, ainsi que de la mise en œuvre de la convention de Nicosie.

Les États membres sont encouragés à:

- mettre en place et gérer comme il se doit des **bases de données nationales** spécialisées sur les biens culturels volés;
- **signaler les biens culturels volés** à Interpol, via sa base de données sur les œuvres d'art volées;
- **partager les informations** sur les cas de trafic de biens culturels avec Europol et Interpol, afin d'améliorer le tableau du renseignement;
- optimiser le **potentiel d'EMPACT** pour les cas de trafic de biens culturels, y compris pour les enquêtes sur les **réseaux criminels et les flux d'argent illicites impliqués**;
- tirer pleinement parti du soutien et de l'expertise d'Europol et d'Eurojust en matière de coopération policière et judiciaire transfrontière;
- renforcer de manière adéquate les capacités des services répressifs et des autorités judiciaires nationaux, par exemple **en créant et en formant des unités répressives spécialisées** et des équipes de procureurs spécialisées, et en dispensant une **formation de base** aux policiers, douaniers et garde-frontières chargés des contrôles de routine;
- conclure des protocoles d'accord entre les services répressifs compétents et les institutions de gestion du patrimoine culturel compétentes, afin d'assurer **le traitement et le stockage appropriés des biens culturels saisis ou confisqués**;
- **veiller au renforcement et à la continuité du réseau EU CULTNET**, afin d'exploiter tout son potentiel, notamment en détachant le personnel approprié auprès d'Europol à cet effet et en élaborant des mesures communes, telles qu'un recours plus rapide des services répressifs à l'expertise nécessaire des archéologues ou des historiens de l'art⁶²;

HERITAGE-01-07: Protection des artefacts et des biens culturels contre les menaces anthropiques), l'autre au titre du pôle 3 «Sécurité civile pour la société» (à savoir HORIZON-CL3-2021-FCT-01-08: Lutte contre le trafic de biens culturels).

⁶² En tenant compte des travaux du projet NETCHER (NETwork and social platform for Cultural Heritage Enhancing and Rebuilding) financé par l'UE.

- signer, ratifier et mettre en œuvre la «Convention de Nicosie» du Conseil de l'Europe⁶³.

3.3. Renforcer la coopération internationale

Pour lutter efficacement contre le trafic de biens culturels, une action au-delà des frontières de l'UE est nécessaire. L'action extérieure de l'UE comprend une coopération multilatérale et bilatérale, et se concentre sur des mesures dans les pays d'origine, de transit et de destination en dehors de l'UE. Les mesures sont notamment le soutien à la protection du patrimoine culturel et des sites archéologiques, la création de bases de données nationales sur les biens culturels et le renforcement des capacités des services répressifs et du pouvoir judiciaire.

Les services de la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) continuent d'apporter leur soutien à la lutte mondiale contre le trafic de biens culturels. Ils continueront à intégrer la protection du patrimoine culturel à la politique de sécurité et de défense commune ainsi qu'à l'action extérieure de l'UE, qui va de la réaction aux crises et aux situations d'urgence à la coopération au développement, en passant par la coopération internationale et multilatérale. Les services de la Commission, ainsi que le SEAE, conformément à leurs missions respectives et aux procédures applicables en vertu du droit de l'UE, continueront à approfondir la coopération avec les organisations internationales et régionales⁶⁴ qui se consacrent à la lutte contre le trafic de biens culturels, en encourageant davantage l'élaboration de normes et de cadres juridiques internationaux pertinents ainsi que l'adhésion à ces derniers.

En ce qui concerne la coopération bilatérale ou régionale avec des pays tiers, l'UE a inclus la protection des biens culturels contre le trafic dans des accords de coopération bilatéraux, tels que les priorités de partenariat avec l'Égypte⁶⁵ ou le programme Europe-Amérique latine d'assistance contre la criminalité transnationale organisée (El PacCto). Cela a permis de mettre en place de nouveaux outils de coopération pour enquêter sur le trafic de biens culturels⁶⁶. En outre, l'UE a soutenu des activités liées à la lutte contre le trafic de biens culturels dans les Balkans occidentaux, et a apporté une aide financière, pour la protection du patrimoine culturel, aux pays d'origine et de transit du trafic de biens culturels tels que le Mali, la Tunisie, le Liban, l'Irak, la Syrie, la Libye et le Yémen⁶⁷. En matière de renforcement des capacités, la Commission soutient aussi des pays

⁶³ Voir la note de bas de page n° 72.

⁶⁴ Il s'agit, notamment, des organisations suivantes: Unesco, Conseil de l'Europe, ICOM, OMD, Interpol, Unidroit, ONUDC, ICCROM (Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels) et ALIPH (Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit).

⁶⁵ Voir l'annexe de la recommandation du Conseil d'association UE-Égypte sur les priorités de partenariat UE-Égypte pour la période 2021-2027, du 16 juin 2022.

⁶⁶ Voir <https://www.elpaccto.eu/en/news/new-cooperation-tools-to-investigate-trafficking-in-cultural-property/>

⁶⁷ Pour d'autres exemples, voir le rapport 2022 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du «Concept sur le patrimoine culturel en période de conflit et de crise. Un élément de paix et de sécurité dans l'action extérieure de l'Union européenne» et des conclusions du Conseil qui lui sont consacrées, 14 septembre 2022, SEAE(2022) 1556.

partenaires dans le domaine du recouvrement des avoirs. Elle finance des mesures d'assistance visant à renforcer la coopération transfrontière en matière de traçage, d'enquête, de saisie et de confiscation d'avoirs⁶⁸.

L'UE œuvre également au niveau mondial pour lutter contre les flux financiers illicites liés aux biens culturels, par le biais du mécanisme mondial de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. L'objectif de ce mécanisme mondial est d'aider les pays à s'adapter aux normes du Groupe d'action financière, destinées à coordonner une action mondiale pour prévenir la criminalité organisée, la corruption et le terrorisme. Les mesures comprennent l'amélioration des enquêtes et la facilitation de la coopération entre les autorités compétentes des pays partenaires, par exemple les cellules de renseignement financier.

L'action de l'UE est axée sur la vulnérabilité des biens culturels aux atteintes criminelles dans les régions en situation de conflit et de crise⁶⁹. Le SEAE suit son évolution, en collaboration avec les services de la Commission et les États membres⁷⁰. Il s'agit notamment d'un groupe de travail informel, composé d'experts du SEAE et des services compétents de la Commission, chargé d'échanger des informations et de faciliter la mise en œuvre de nouvelles actions concrètes. Comme les agents déployés dans le cadre de missions et d'opérations peuvent jouer un rôle majeur dans la protection des biens culturels, le trafic de biens culturels sera inclus dans les modules de formation sur la politique de sécurité et de défense commune consacrés au patrimoine culturel en période de conflit et de crise. Un autre exemple à souligner est le soutien aux pays menacés de pillage au moyen de technologies telles que les satellites et les drones, via le programme d'observation de la Terre de l'UE «Copernicus».

En raison de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, de nouvelles mesures sont nécessaires pour protéger les biens culturels ukrainiens. Les services de la Commission et le SEAE continueront à soutenir la protection des biens culturels en Ukraine par divers moyens, y compris l'aide à la protection et à l'évacuation de ces biens⁷¹. À cette fin, les services de la Commission et le SEAE ont des échanges réguliers, au sein d'un groupe de travail spécialisé, sur les bonnes pratiques, les enseignements tirés et les nouvelles actions possibles. Les mesures comprennent une aide financière pour protéger les bâtiments et les collections, ainsi qu'un soutien aux professionnels du patrimoine culturel afin qu'ils poursuivent leur travail en Ukraine, en coopération avec l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones en conflit⁷². En outre, pour la première fois, le mécanisme de protection civile de l'UE a été activé

⁶⁸ Les programmes EUROMED Police et EUROMED Justice, dirigés par le CEPOL et Eurojust, apportent un soutien. EUROMED Police vise à développer la capacité des pays partenaires du Sud à lutter contre la grande criminalité organisée. EUROMED Justice rassemble les acteurs les plus importants dans le domaine de la justice pénale.

⁶⁹ Conformément aux conclusions du Conseil sur l'approche de l'UE en matière de protection du patrimoine culturel en période de conflit et de crise, du 18 juin 2021.

⁷⁰ Voir le rapport mentionné dans la note de bas de page n° 67.

⁷¹ Ibidem, p. 6 à 8.

⁷² <https://www.aliph-foundation.org/fr/nos-actions/aliph-action-plan-for-ukraine>

pour fournir une assistance dans le domaine de la protection du patrimoine culturel⁷³. Le programme Maison de l'Europe II, financé par l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale, comprendra une aide à la préservation et à la promotion du patrimoine culturel ukrainien.

La Commission se félicite du soutien actuel des États membres aux pays tiers d'origine ou de transit des biens, y compris dans les pays en situation de conflit et de crise, comme au Moyen-Orient⁷⁴ et en Ukraine.

Actions clés

Les services de la Commission, en coopération avec le SEAE, et les États membres le cas échéant, entendent:

- surveiller et rendre compte de l'état d'avancement de la **mise en œuvre des conclusions du Conseil sur l'approche de l'UE en matière de protection du patrimoine culturel en période de conflit et de crise;**
- augmenter le soutien à la **protection des biens culturels ukrainiens contre la destruction**, en contribuant à l'évacuation et à la protection physique des collections;
- renforcer les capacités des pays tiers en matière de coopération et d'enquêtes transfrontières sur le blanchiment de capitaux lié aux biens culturels, notamment en élargissant la portée du mécanisme mondial de l'UE en matière de **lutte contre le blanchiment de capitaux à l'Asie et à l'Amérique latine.**

3.4. Renforcer la protection des biens culturels contre le trafic en optimisant le soutien des parties prenantes

Les consultations des parties prenantes, y compris l'Unesco et l'ONUDC, ont montré que le public est peu conscient du préjudice que peut causer le trafic de biens culturels. Il est essentiel de sensibiliser à l'importance du patrimoine culturel et aux dommages causés par le commerce illicite de biens culturels, au-delà des services répressifs et des organismes de gestion du patrimoine culturel. Les publics cibles comprennent les acheteurs potentiels de biens culturels, les jeunes, les journalistes, les personnes ou entités capables d'influencer l'opinion publique sur les biens culturels, ainsi que les communautés des pays d'origine des biens qui peuvent influencer sur la manière dont les biens culturels locaux sont préservés et protégés.

⁷³ https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/where/europe/ukraine_fr

⁷⁴ Pour la coopération avec les pays du Moyen-Orient et du Proche-Orient, l'action peut s'appuyer sur les résultats de la formation «El HIWAR II», financée par l'UE, et sur l'étude sur la protection du patrimoine culturel et la lutte contre le trafic de biens culturels en Égypte, en Jordanie et au Liban.

À cette fin, la Commission soutient plusieurs projets de sensibilisation. Pour sensibiliser à la protection du patrimoine culturel en Ukraine, elle soutient la **campagne #ArtvsWar**. De plus, elle collabore avec l'Unesco et soutient sa campagne «Le vrai prix de l'art», afin de sensibiliser les acheteurs potentiels aux répercussions du trafic sur le patrimoine culturel. En vue d'atteindre un public plus large, la Commission soutient la **creation de matériel pédagogique** sur la protection du patrimoine culturel⁷⁵, et sa promotion à l'échelle européenne via le portail School Education Gateway. L'UE soutient également la participation des jeunes. Par exemple, l'Association européenne des étudiants pour le patrimoine culturel, créée à l'occasion de l'Année européenne du patrimoine culturel 2018, fait partie d'un projet de réseau soutenu par le programme Europe créative «European Cultural Heritage Agora: Empowering Europe's Civil Society Movement for Heritage».

Actions clés

Les services de la Commission, en coopération avec le SEAE le cas échéant, entendent:

- apporter un soutien financier à l'ICOM, afin de mettre à niveau l'**Observatoire de l'ICOM**, qui centralise et diffuse divers instruments et matériels pour améliorer la compréhension par le grand public international et guider les politiques en faveur de la protection des biens culturels;
- aider l'Unesco à créer un **manuel à l'intention des journalistes** consacré à la couverture des infractions liées au patrimoine culturel;
- soutenir les **initiatives axées sur la participation des jeunes**, via Europe créative, le Corps européen de solidarité et le programme Erasmus+;
- engager un **dialogue avec les organisations de jeunesse concernées**, afin de sensibiliser les jeunes à la nécessité de protéger le patrimoine culturel contre la destruction, le vol et le pillage.

4. Conclusion

Le trafic de biens culturels n'est pas une infraction inoffensive: non seulement il alimente des activités qui menacent la sécurité des citoyens européens, mais il peut également causer des dommages irréparables à notre patrimoine culturel et, partant, à notre identité commune. C'est pourquoi la lutte contre le trafic de biens culturels appelle davantage d'efforts communs et soutenus de la part d'un large éventail d'acteurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE. Le présent plan d'action fournit un cadre global permettant à l'UE et aux États membres de faire progresser la prévention et la détection du trafic de biens culturels et des infractions connexes, ainsi que la réponse de la justice pénale à ces infractions. La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à approuver le présent plan d'action et à soutenir sa mise en œuvre.

⁷⁵ Par exemple, par le biais de PITCHER (Preventing Illicit Trafficking of Cultural Heritage: Educational Resources), <https://www.pitcher-project.eu/?lang=fr>