



SÉNAT

LA LUTTE CONTRE LE VOL D'ŒUVRES D'ART

RAPPORT D'INFORMATION

15 juin 2018





Le texte peut être téléchargé à l'adresse suivante :
<http://www.senat.be>

Deze tekst is ook in het Nederlands beschikbaar.

Secrétariat de la Commission des Matières transversales – Compétences communautaires :
comgecom@senate.be
02/501 71 11

Éditeur responsable :

Gert Van der biesen, secrétaire général du Sénat
Place de la Nation 1, 1009 Bruxelles

Cette publication n'a qu'une valeur informative. Bien qu'elle ait été rédigée avec le plus grand soin, ni le Sénat ni ses services ne sauraient être tenus pour responsables de son contenu.

Dépôt légal: D/2018/3427/1

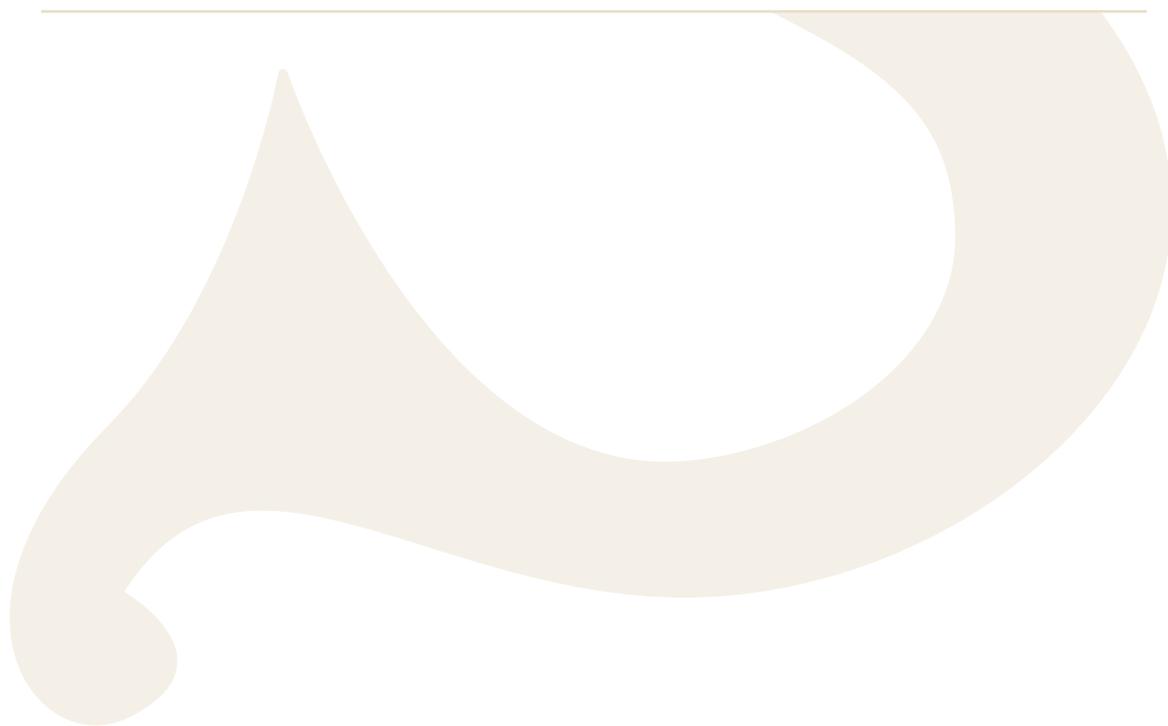
Couverture : Détail des *Juges intègres*, un panneau, volé en 1934, de l'*Adoration de l'Agneau mystique*, œuvre des frères Jan et Hubert Van Eyck, datant de 1432. Le retable est considéré comme étant l'œuvre d'art la plus fréquemment volée dans l'histoire (13 fois en 6 siècles) et l'une des peintures les plus importantes jamais réalisées.

Cathédrale Saint-Bavon, Gand
© www.lukasweb.be - Art in Flanders vzw, photo Hugo Maertens



**LA LUTTE CONTRE
LE VOL D'ŒUVRES D'ART**

RAPPORT D'INFORMATION DU SÉNAT
15 juin 2018



Ce rapport a été préparé par la Commission des Matières transversales – Compétences communautaires

Président :

Pol Van Den Driessche

Rapporteurs:

Sabine de Bethune, Cathy Coudyser, Anne Barzin, Hélène Ryckmans, Katia Segers, Olga Zrihen, Jean-Jacques De Gucht

Composition de la commission :

N-VA: Piet De Bruyn, Jan Peumans, Pol Van Den Driessche, Miranda Van Eetvelde

PS: Nadia El Yousfi, Christie Morreale, Christiane Vienne, Olga Zrihen

MR: Anne Barzin, Jacques Brotchi, Olivier Destrebecq

CD&V: Cindy Franssen, Brigitte Grouwels, Joris Poschet

Ecolo-Groen: Elisabeth Meuleman, Hélène Ryckmans

Open Vld: Rik Daems, Jean-Jacques De Gucht

sp.a: Rob Beenders, Katia Segers

cdH: Bertin Mampaka Mankamba



SÉNAT DE BELGIQUE

Session 2017-2018

15 juin 2018

Dossier n° 6-357

Rapport d'information concernant l'optimisation de la coopération entre
l'autorité fédérale et les entités fédérées en matière de lutte contre
le vol d'œuvres d'art

Documents parlementaires :

[6-357/1](#): Demande d'établissement d'un rapport d'information

[6-357/2](#): Rapport de la commission

[6-357/3](#): Constatations et recommandations

[6-357/4](#): Auditions et avis écrits

[Annales](#) du 15 juin 2018 (n° 6-40)

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION	7
II. CONSTATATIONS	9
1. Faits et chiffres	
1.1 Le vol d'œuvres d'art : un phénomène international	
1.2 En Belgique	
1.3 Au niveau européen et international	
2. Cadre légal	13
2.1 Cadre légal international	
2.1.1 Traités internationaux	
2.1.2 La législation de l'Union européenne	
2.2 Traduction interfédérale du cadre international	
2.3 Cadre légal belge	
3. État des lieux	21
3.1 Description des politiques actuelles	
3.1.1 Au niveau international et européen	
3.1.2 En Belgique	
3.2 Acteurs culturels, économiques et scientifiques	
3.2.1 Acteurs culturels	
3.2.2 Acteurs économiques	
III. RECOMMANDATIONS	39
1. Cadre legal	
1.1. International	
1.2. National	
2. Sécurité et justice	41
2.1. Police intégrée	
2.1.1 La cellule « Art et Antiquités »	
2.1.2 La banque des données nationale générale (BNG) et la banque de données « Art Information System » (ARTIST)	
2.1.3 La police locale	
2.2. Plan national de sécurité (PNS) et justice	
2.3. Douanes	
3. Coopération	45
3.1. Coopération internationale	
3.2. Concertation intra-belge	
3.2.1 Concertation et accords de coopération	
3.2.2 Procédure en douane	
3.3. Restitution des œuvres d'art et des objets culturels	
4. Crime organisé, blanchiment et financement du terrorisme	48
4.1. La cellule de traitement des informations financières	
4.2. Internet	
5. Acteurs et espaces culturels, religieux, économiques et scientifiques	49
5.1. Les musées	
5.2. Acteurs et espaces religieux	
5.3. Antiquaires et marchands d'art	
5.4. Archives	
5.5. Acteurs scientifiques	
5.6. Secteur des assurances	
AUDITIONS ET AVIS ÉCRITS	52
LES RAPPORTS D'INFORMATION DU SÉNAT	53



INTRODUCTION

Nous sommes tous conscients de l'importance de la sauvegarde de notre patrimoine, ainsi que de celui d'autres pays, pour l'avenir.

Conformément à la « demande d'établissement d'un rapport d'information concernant l'optimisation de la coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées en matière de lutte contre le vol d'œuvres d'art » (doc. Sénat, n° 6-357/1), les constatations formulées ci-après brossent un tableau qui doit permettre au Sénat d'adresser des recommandations aux différentes autorités de ce pays pour optimiser la lutte contre le vol d'œuvres d'art.

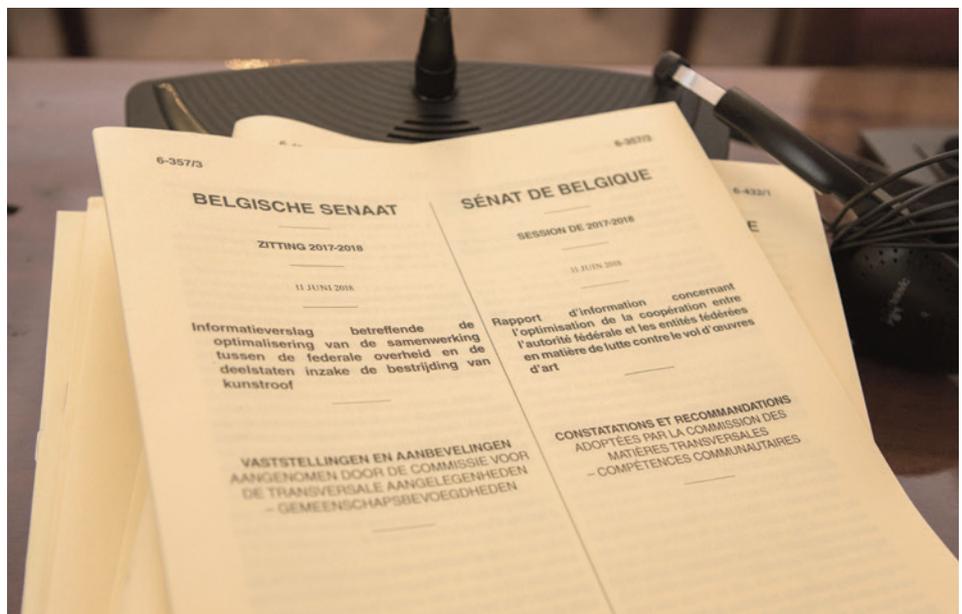
En effet, la résolution 2199 du 12 février 2015 des Nations unies désigne le trafic d'œuvres d'art comme une source de financement pour divers groupes terroristes tels que l'EI (« État islamique »). Cette position a été confirmée par le président de la Commission flamande pour l'UNESCO, lors des auditions en commission.

Le Comité belge du Bouclier Bleu a également mis en exergue le lien existant entre le commerce illicite d'œuvres d'art et le financement du terrorisme.

La demande d'établissement de ce rapport d'information indique que la Belgique est considérée comme le maillon faible de la lutte contre le commerce illicite d'œuvres d'art, à la suite de la déclaration d'un responsable de l'UNESCO.

Lors des auditions en commission, cette thèse n'a été ni clairement confirmée ni démentie. Elle a notamment été nuancée lors de l'audition du 6 novembre 2017 où il a été confirmé, d'une part, que le contrôle est effectivement moindre en Belgique qu'ailleurs mais que, d'autre part, le nombre de données et de chiffres sur le sujet est trop limité pour pouvoir fournir une réponse précise et sans équivoque à cette affirmation.

Force est de constater que la collecte de statistiques nationales et internationales sur le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art, tant en termes d'incidence du phénomène qu'en ce qui concerne le taux d'élucidation, n'est pas une tâche aisée. Il serait question d'un commerce rentable avec une forte demande et sur le terrain règne le sentiment que le problème du vol et du commerce illicite d'œuvres d'art s'amplifie, notamment à la suite des événements de Homs et de Palmyre en Syrie, ou encore de ceux survenus en Iraq.



Ce sentiment a été exprimé à plusieurs reprises au cours des auditions, ainsi que dans l'avis écrit de l'Archiviste général du Royaume.

Cependant, on peut constater que :

- le marché de l'art belge est plus petit que ceux de Londres, Paris ou New York, mais la Belgique joue un rôle important comme pays de transit, en particulier pour les objets archéologiques pillés provenant du Moyen-Orient ;
- la Belgique occupe une position centrale en Europe, que les moyens de transport modernes permettent d'atteindre en quelques heures à peine ;
- la présence d'une des principales foires aux antiquités d'Europe, la Brussels Art Fair (BRAFA), a déjà suscité à deux reprises une enquête sur des œuvres volées en provenance de territoires qui étaient sous le contrôle de l'État islamique (la ville de Mari en Syrie et la Cyrénaïque en Libye) ;
- selon un chercheur de la KU Leuven (article « *Oude Kunst, nieuw geld voor IS* », De Morgen, 26 mai 2018, p. 1 et 6), on peut estimer qu'à peine 0,01 % des antiquités pillées et qui sont en transit sont repérées.

En outre, certains considèrent la Belgique comme un pays où les œuvres d'art volées sont « mises au frais » pour une durée de dix, voire vingt ans, avant d'être introduites sur le marché et négociées plus tard, après l'expiration des délais de prescription.

Le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art font de plus en plus l'objet de travaux parlementaires et ce, à différents niveaux. Pour appuyer ce constat, le Sénat fait référence aux travaux actuellement en cours dans trois commissions du Parlement européen, dans le cadre de l'examen d'un projet de règlement de la Commission européenne relatif à l'importation de biens culturels (COM(2017) 375).

Ces thèmes ont également été abordés lors d'une conférence organisée au Parlement européen le 23 mai 2018, lors d'une conférence thématique organisée à Sofia (Bulgarie) le 9 mai 2018, durant la présidence bulgare du Conseil européen, ainsi que lors des deux journées de la conférence organisée en commun, les 30 et 31 mai 2018, au Palais d'Egmont à Bruxelles, par le gouvernement fédéral d'Iraq et le Coordinateur de l'Union européenne pour la lutte contre le terrorisme.

Il est par ailleurs important de mentionner que l'année 2018 est l'année européenne du patrimoine culturel. La lutte contre le commerce illicite en la matière sera donc encore plus au centre des préoccupations au cours de cette année.



Le site archéologique de Palmyre, la « Ville au mille colonnes », était l'attraction touristique la plus visitée de Syrie jusqu'à ce qu'il tombe dans les mains de l'EI. Ce groupe terroriste a pillé le site et a détruit un certain nombre de bâtiments et d'objets religieux, ceux-ci relevant, à leurs yeux, de l'idolâtrie.

CONSTATATIONS

1. Faits et chiffres

1.1 Le vol d'œuvres d'art : un phénomène international

Le vol d'œuvres d'art et le défi y afférent de la protection et de la restitution des biens culturels constituent une problématique multidimensionnelle et complexe. Ils nécessitent une approche intégrée et multidisciplinaire, ainsi qu'une coopération à l'échelon national et international.

Cela doit se traduire notamment, au niveau national, par une coopération intensive entre la cellule « Art et Antiquités » de la police fédérale, les services des douanes et les services de police (locaux) pour mener efficacement la lutte contre les exportations et les importations, la lutte contre le commerce illicite et la promotion de la restitution des œuvres d'art et des biens culturels volés.

Au niveau international, une telle approche doit être axée sur la lutte contre le vol à la source et la lutte contre le recel, en mettant l'accent tant sur la sécurité que sur la dissuasion.

Le vol d'œuvres d'art est lié à plusieurs activités criminelles comme le blanchiment d'argent ou le financement de réseaux criminels, et est utilisé comme « monnaie d'échange ». Des réseaux entiers gravitent autour de ces activités. La Commission européenne attire elle aussi l'attention sur les indices de plus en plus évidents de l'existence de liens avec la criminalité organisée, l'évasion fiscale, le blanchiment et le financement du terrorisme, qui ont conduit à l'adoption de plusieurs textes importants appelant l'Union européenne à intensifier son action afin d'endiguer le commerce illicite de biens culturels, au point que le Conseil de l'Europe considère le trafic d'œuvres d'art comme la troisième forme de criminalité organisée la plus lucrative (après le trafic de drogue et le trafic d'armes).

Selon le chef du nouveau département « Antiquités » auprès du procureur de New York, l'État islamique a porté le trafic d'art à des niveaux inégalés. Le Califat islamique autoproclamé avait créé un département « richesses naturelles » qui s'intéressait spécifiquement aux antiquités enfouies. Le département se chargeait aussi de percevoir des taxes sur la vente des antiquités et délivrait des autorisations de pillages pour des sites archéologiques spécifiques.



Le vol d'œuvres d'art est lié à plusieurs activités criminelles comme le blanchiment d'argent ou le financement de réseaux criminels, et est utilisé comme « monnaie d'échange ».

Dans le cadre de la 21e session du « Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale », composé de vingt-deux pays membres de l'UNESCO, le coordinateur de l'UE pour la lutte contre le terrorisme appelle les autorités publiques à redoubler de vigilance. Ses services croient que des cadres de l'État islamique cachent encore bon nombre d'antiquités pillées et attendent que la situation se calme avant de les offrir à la vente pour se constituer un nouveau trésor de guerre.

1.2 En Belgique

À l'heure actuelle, nous ne disposons pas de chiffres officiels sur les vols d'œuvres d'art et les chiffres non-officiels disponibles à cet égard sont sujets à interprétation.

Selon un point de vue exprimé au cours des auditions, le taux d'élucidation des vols d'œuvres d'art en Belgique se situait, jusqu'en 2015, au niveau de la moyenne européenne (7 %). Après 2015, le taux serait tombé à 0, tandis que selon une autre source, quatre cas ont été élucidés en 2016 et trois en 2017, selon les chiffres disponibles à ce jour.



La peinture « Jésus meurt sur la Croix », un retable du XVe, fut volé en 1980 dans la collégiale Sainte Waudru de Mons. En septembre 2017, les carabinieri italiens ont démantelé un réseau de trafiquants d'art volé. Parmi les deux cent cinquante pièces retrouvées se trouvait la peinture de la collégiale Sainte Waudru. C'est ainsi qu'après trente-huit ans la peinture a pu être remise au bourgmestre de Mons. (« Jésus meurt sur la Croix »). © La Meuse

Il ressort par ailleurs des auditions qu'entre 2010 et 2015, le nombre de vols d'œuvres d'art a eu tendance à rester stable (plus ou moins trois cents par an) mais que la valeur des objets volés est plus élevée qu'auparavant. Cela se manifeste par plusieurs vols, chaque année, de pièces d'une valeur de plus de 500 000 euros, voire 1 000 000 d'euros, et par une augmentation du nombre de collections (complètes) volées.

À l'heure actuelle, on constate que les cambrioleurs ciblent spécifiquement des objets d'art. Comme cette tendance s'observe aussi à l'étranger, ce type de vol est vraisemblablement le fait de bandes internationales.

Outre les biens privés, les collections publiques des musées et des églises sont également menacées. Ces dernières sont depuis des années victimes de vols ciblés portant atteinte au patrimoine national.

Pour les vols dans les églises et les édifices religieux, le *Centrum voor religieuze kunst en cultuur* (CRKC - Centre d'art et culture religieux) enregistre depuis 1999 le vol d'œuvres d'art et de biens culturels dans les églises et les édifices religieux, tant en nombre de vols qu'en nombre d'objets volés. Un module de déclaration a été créé en 2008, ce qui a entraîné une forte hausse du nombre d'enregistrements : en 2009, neuf vols (36 objets volés) ont été enregistrés, alors qu'auparavant, on enregistrait au maximum trois pièces volées par an. Le Centre soupçonne que certains vols sont commis sur commande.

1.3 Au niveau européen et international

Selon l'OMD (Organisation mondiale des douanes), 70 % du commerce de biens culturels se déroule principalement en Europe. En raison de l'accroissement de la demande et de l'offre (notamment via Internet) et d'un manque de coopération entre les différents pays sur le plan légal (malgré l'existence d'un modèle de certification des biens culturels mis au point en concertation avec l'UNESCO en 1995), il est difficile de lutter contre ce phénomène.

Au niveau international, on constate que, principalement depuis 2014-2015 et compte tenu du contexte géopolitique, les biens culturels du Moyen-Orient ont été soumis à des destructions massives et à un pillage intensif.

Ainsi, sur le site archéologique d'Apamée en Syrie, environ 14 000 trous ont déjà été creusés dès 2011 à des fins de pillage. Un terrain complètement vierge, prêt pour des fouilles scientifiques, a été saccagé par les fouilles clandestines, ce qui a des conséquences dramatiques pour le progrès de la science et de l'humanité.

En ce qui concerne le trafic illicite d'œuvres d'art, l'importance d'Internet et la mise en vente d'œuvres volées ou pillées ont été soulignées. Ces dernières années, ce trafic a pris une ampleur considérable.



Le site archéologique d'Apamée en Syrie.



Des biens culturels obtenus illicitement continuent à être vendus via des annonces spécialisées, sur le marché noir, par des négociants d'antiquités et des maisons de vente publique, mais aussi de plus en plus sur des plateformes en ligne.

Si les biens culturels obtenus illicitement continuent à être vendus par le biais de petites annonces spécialisées, sur les marchés aux puces, dans les magasins d'antiquités et les maisons de vente aux enchères, ils sont aussi de plus en plus mis en vente sur des plateformes de vente en ligne. D'après le rapport « *Hiscox online art trade* » de 2017, la valeur du marché en ligne des antiquités était estimée à 3,75 milliards de dollars en 2016 et devrait atteindre 9,14 milliards de dollars d'ici 2021.

Il est particulièrement difficile de contrôler le marché en ligne en raison du nombre élevé d'utilisateurs. Ainsi, sur *eBay* par exemple, on compte 162 millions d'utilisateurs et 800 millions d'objets mis en vente à tout moment de la journée.

Selon l'Observatoire international de l'ICOM (Conseil international des musées), les objets d'art pillés à l'heure actuelle ne l'auraient pas été par le passé. La raison en est qu'aujourd'hui, le pillage de ces objets est considéré comme rentable en raison de la prolifération des plateformes de vente sur Internet. Les maisons de vente aux enchères acceptent uniquement des objets à haute valeur de marché alors que les sites de vente sur Internet proposent de grandes quantités de petits objets peu coûteux.

Face à ce constat inquiétant, L'UNESCO s'est associée à Interpol et à l'ICOM pour développer une série de bonnes pratiques concernant la vente de biens culturels sur des plateformes de vente sur Internet. Il s'agit des « Mesures élémentaires concernant les biens culturels mis en vente sur Internet ».

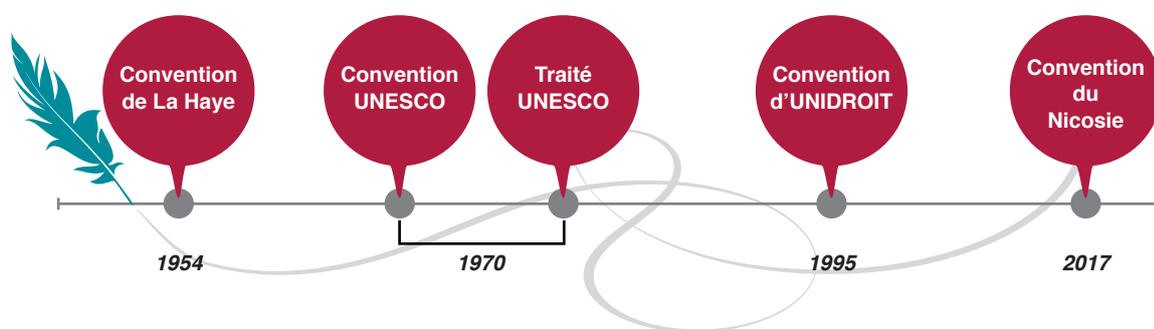
2. Cadre légal

2.1 Cadre légal international

2.1.1 Traités internationaux

Plusieurs organisations internationales et régionales ont créé un vaste réseau de traités réglementaires qui, non seulement, doivent permettre de lutter contre les vols d'œuvres d'art à l'échelle internationale, mais avancent aussi une série de principes en vue d'une protection générale accrue contre les menaces existantes.

Quatre conventions ont été élaborées en vue de la protection et de la restitution des biens culturels, ainsi que de la lutte contre le commerce illicite d'œuvres d'art :



❶ la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé. Cette Convention offre une protection contre la détérioration, le pillage et le détournement de biens culturels qui présentent une grande importance pour le patrimoine culturel des peuples, qu'il s'agisse d'un bien meuble ou immeuble. Cette Convention s'applique également aux sites qui tentent de promouvoir ou de sauvegarder la mémoire collective et la conscience culturelle. Cette Convention a été complétée par deux protocoles ;

❷ la Convention de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels. Cette Convention est généralement considérée comme le principal instrument juridique international de prévention et de lutte contre le commerce illicite d'objets culturels au niveau mondial.

« Le volet civil du commerce illicite » de la Convention de l'UNESCO de 1970 définit notamment ce qu'il faut entendre par « bien culturel ». Aux termes de l'article 1^{er}, tout bien peut être considéré comme un bien culturel, mais pour être protégé, il doit d'abord être inscrit sur une liste ou être « classé ».

Convention UNESCO de 1970

Article 2

1. Les États parties à la présente Convention reconnaissent que l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels constituent l'une des causes principales de l'appauvrissement du patrimoine culturel des pays d'origine de ces biens, et qu'une collaboration internationale constitue l'un des moyens les plus efficaces de protéger leurs biens culturels respectifs contre tous les dangers qui en sont les conséquences.

2. À cette fin, les États parties s'engagent à combattre ces pratiques par les moyens dont ils disposent, notamment en supprimant leurs causes, en arrêtant leur cours et en aidant à effectuer les réparations qui s'imposent.



Cette Convention est devenue aujourd'hui une convention de portée quasi mondiale puisque 134 États l'ont déjà signée.

Les pays non signataires sont constitués majoritairement des petites îles des Caraïbes. Il est probable que celles-ci ne signeront jamais la Convention car elles profitent sciemment de l'absence de réglementation dans plusieurs domaines ;

③ la Convention d'UNIDROIT de 1995 sur les biens culturels volés ou illicitement exportés constitue un complément à la Convention de l'UNESCO, ne requiert aucune transposition dans des textes de loi et est d'application immédiate.

Elle renverse la charge de la preuve en ce qui concerne la propriété d'un objet. C'est la raison pour laquelle de nombreux pays ne l'ont pas ratifiée. Elle est en contradiction avec le système juridique continental où le principe « possession vaut titre » est d'application.

Un autre problème est la longueur du délai de prescription, qui est de septante à septante-cinq ans. Beaucoup de pays ont opté pour un délai plus court de vingt à trente ans.

L'article 10 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 est calqué sur l'article 4.4 de la Convention d'UNIDROIT.

Lors de la conférence sur le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art du 23 mai 2018 au Parlement européen, il a été déclaré qu'il en découlait, pour les vingt-huit États membres de l'UE, une obligation de transposer dans leurs droits nationaux respectifs les dispositions relatives à la « diligence requise » et (au renversement de) la charge de la preuve ;

④ la Convention de Nicosie du Conseil de l'Europe, adoptée le 3 mai 2017, qui vise à prévenir et combattre le commerce illicite et la destruction de biens culturels.

Cette Convention a vu le jour au terme d'une analyse du niveau de protection juridique déjà assuré par les Conventions de l'UNESCO et d'UNIDROIT. Elle vise à combler les lacunes juridiques subsistantes au moyen de dispositions pénales.

Ainsi, la Convention de Nicosie définit un certain nombre d'infractions, détermine des circonstances aggravantes pour les contrevenants professionnels et prévoit plusieurs mesures préventives comme l'établissement d'inventaires du patrimoine culturel et l'archivage des transactions commerciales.

Un atout de la Convention de Nicosie est son champ d'application matériel étendu : elle s'applique aux biens culturels meubles désignés par tout État partie à la Convention, mais aussi à tous les biens protégés par la Convention de l'UNESCO de 1970. Il en va de même pour les biens culturels immeubles, placés sur une liste conformément aux articles 1er et 11 de la Convention de l'UNESCO de 1972 relative à la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.



© Fred Romero

La Convention UNESCO de 1970 a pour objectif de lutter contre le commerce illicite d'œuvres d'art ; elle fut signée par cent trente-quatre pays.

La Convention de Nicosie est, depuis le 19 mai 2017, ouverte à la signature des États membres et des États non membres qui ont participé à son élaboration, ainsi qu'à l'adhésion des autres États non membres.

Cette convention a, à ce jour, été signée par dix pays et ratifiée par un seul.

La Belgique n'a pas encore signé la Convention.

Il convient en outre de rappeler plusieurs autres initiatives de lutte contre le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art, qui ont notamment été prises au sein des Nations unies, tant par l'Assemblée générale que par le Conseil de sécurité. Il s'agit entre autres :

- de la résolution 69/281 de l'Assemblée générale des Nations unies (AG NU) relative à la sauvegarde du patrimoine culturel de l'Iraq, de la résolution 70/76 de l'AG NU sur le retour ou la restitution de biens culturels à leur pays d'origine, et de la résolution 70/178 de l'AG NU sur le renforcement du programme des Nations unies pour la prévention du crime et la justice pénale, surtout de ses capacités de coopération technique ;
- de la résolution 2199 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies sur les menaces contre la paix et la sécurité internationales résultant d'actes de terrorisme, qui vise entre autres à lutter contre le pillage et la contrebande d'objets appartenant au patrimoine culturel en Syrie et en Iraq par des groupes tels que l'EI, le Front al-Nosra et d'autres personnes, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida, et de la résolution 2253 (2015) du CS NU, toutes deux complétées par la résolution 2347 (mars 2017) du CS NU qui condamne la destruction illégale et la contrebande de patrimoine culturel par des groupes terroristes.

Cette dernière résolution est le résultat de la conférence internationale sur le patrimoine en péril, organisée en 2016 à Abou Dhabi.

Très récemment, le 6 novembre 2017, à Paris, le problème du commerce illicite d'œuvres d'art a à nouveau été reconnu lors de la signature conjointe d'une lettre d'intention par le procureur de la Cour pénale internationale et l'UNESCO en vue d'une collaboration renforcée pour la protection des biens culturels.

Sont également importants les Principes de Washington applicables aux œuvres d'art confisquées par les nazis (Allemagne nazie).



2.1.2. La législation de l'Union européenne

a) La protection des biens culturels des États membres de l'UE

Les compétences de l'Union européenne (UE) dans le domaine de la culture sont limitées dans le cadre de l'article 167 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Au niveau intra-européen, la politique de l'UE était, dans un premier temps, prioritairement axée sur la protection des biens culturels des États membres. On peut mentionner les mesures suivantes :

- la législation relative à la propriété d'un bien culturel, ancrée dans le règlement (CEE) n° 752/93 de la Commission du 30 mars 1993 portant dispositions d'application du Règlement (CEE) n°13911/92 du Conseil concernant l'exportation des biens culturels. Ce règlement vise à protéger le patrimoine culturel européen, notamment via l'obtention d'une licence d'exportation, et a été pris suite à l'ouverture du marché intérieur ;

- le règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels, qui - contrairement à la Convention de l'UNESCO de 1970 - ne donne pas de définition d'un bien culturel mais distingue différentes catégories de biens tombant dans le champ d'application de ce règlement.

Il indique que le patrimoine doit demeurer à l'intérieur des frontières de l'Union, afin de permettre une restitution. Pour l'exportation de biens culturels, ce règlement prévoit un système d'autorisation spécifique en trois volets : une copie de l'autorisation qui restera auprès de l'autorité compétente, une copie pour l'exportateur qui reste près de la marchandise et une partie qui devra être complétée par le bureau d'exportation et le bureau de sortie de l'UE qui devra estampiller le document et le renvoyer à l'autorité compétente de l'État membre émetteur. Il s'agit d'une compétence exclusive de l'UE en matière de douanes ;

- le règlement d'exécution (UE) n° 1081/2012 de la Commission du 9 novembre 2012 portant dispositions d'application du règlement (CE) n° 116/2009 qui fixe les modalités d'établissement, de délivrance et d'utilisation des autorisations d'exportation ;

- le règlement (UE) n° 952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013 établissant le code des douanes de l'Union ;

- 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.

Cette directive permet à un État membre d'exiger la restitution de chaque bien culturel considéré comme appartenant à son patrimoine national et qui a quitté illicitement le territoire national après le 1er janvier 1993.



b) La protection des biens culturels issus de pays tiers

L'objectif de l'Union européenne est désormais de compléter le cadre légal et de fixer des règles concernant l'importation de biens culturels en provenance de pays tiers. On peut ainsi citer :

- les règlements (CE) n° 1210/2003 et (UE) n° 36/2012 qui instaurent des mesures restrictives concernant le commerce de biens culturels en provenance d'Iraq et de Syrie ;
- la résolution 2015/2649 du Parlement européen du 30 avril 2015, qui appelle à intensifier la coopération internationale pour empêcher la destruction de biens culturels par le groupe État islamique (EI) ;
- le Plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme, adopté par la Commission européenne en 2016 ;
- une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'importation de biens culturels COM(2017) 375, adoptée par la Commission européenne en juillet 2017. Son objectif est de contribuer à la lutte contre le commerce illicite de biens culturels.

Le système d'importation des biens culturels européen sera double : d'une part, une obligation d'obtenir une licence d'importation pour les biens culturels les plus sensibles et d'autre part, pour les objets moins sensibles, l'assurance que l'on puisse tracer leur entrée sur le territoire de l'Union. Si l'on constate ultérieurement qu'ils ont été volés ou pillés, il sera alors possible d'identifier l'importateur et de localiser le bien culturel.

c) Autres mesures

Outre son cadre légal, l'Union européenne est également partie prenante aux travaux de l'UNESCO. Bien qu'elle ne soit pas partie aux deux grandes conventions de l'UNESCO, elle suit les travaux et siège en tant qu'observateur dans plusieurs assemblées.

Ainsi, elle collabore étroitement à différents projets, comme les projets pilotes visant à lutter contre le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art, telle l'« Étude sur l'amélioration des connaissances relatives au commerce illicite de biens culturels dans l'UE et aux nouvelles technologies disponibles pour le combattre ». Cette étude devrait être disponible pour la mi-2019.

Un autre exemple est le projet « Horizon 2020 », plateforme dont un des thèmes est le patrimoine culturel en péril et le commerce illicite de biens culturels. L'objectif est de réunir les chercheurs, les acteurs publics et privés et les décideurs politiques, à charge pour eux de dresser l'inventaire des recherches passées, actuelles et en cours, et de rassembler, analyser et promouvoir ainsi de bonnes pratiques.

En collaboration avec l'UNESCO, l'Union européenne prévoit également de financer en 2018-2019 diverses formations destinées aux services de police et magistrats, le but étant d'améliorer la connaissance du cadre législatif international, européen et national et de promouvoir les différents instruments internationaux et européens. Des formations seront également organisées pour les représentants du marché de l'art afin de les inciter à rester attentifs.

L'Union européenne soutient aussi les interventions en faveur des pays qui ont été directement touchés par les pillages ou qui passent pour des pays de transit pour le commerce illicite de biens culturels, parmi lesquelles figure le plan d'action de l'UNESCO pour la sauvegarde du patrimoine culturel syrien.

L'UNESCO vient également de lancer et de mettre en œuvre un nouveau projet concernant les biens culturels en provenance d'Iraq, de Libye, de Syrie et du Yémen (« *Protecting Cultural Heritage and Diversity in Complex Emergencies for Stability and Peace* »).

L'Union européenne a également créé un groupe favorisant la coopération internationale (*Friends of the Presidency*). Il rassemble des représentants de différents départements ministériels. Ce groupe se réunit régulièrement pour tenter de mettre en œuvre une stratégie européenne en matière de relations culturelles et formulera une série de propositions concrètes relatives à la lutte contre le commerce illicite de biens culturels.

2.2 Traduction interfédérale du cadre international

Les conventions internationales pertinentes en matière de vol d'œuvres d'art, de lutte contre le commerce illicite d'œuvres d'art et de protection des biens culturels sont des traités mixtes qui doivent être ratifiés à la fois par l'autorité fédérale et par les entités fédérées.

Qu'est-ce qu'un traité mixte ?

Un traité mixte est un traité qui concerne à la fois des compétences de l'autorité fédérale et des compétences des Communautés ou des Régions. Un traité mixte est conclu selon la procédure déterminée dans l'accord de coopération du 8 mars 1994.

Alors que la détection et la répression du vol et du commerce illicite d'œuvres d'art relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, le patrimoine culturel et sa protection sont des compétences des entités fédérées, plusieurs niveaux de pouvoir intervenant par ailleurs dans tout ce qui concerne les musées et les institutions scientifiques et culturelles.

La Convention de La Haye et le premier protocole ont été signés par la Belgique le 14 mai 1954, et ratifiés le 16 septembre 1960. En 1999, un deuxième protocole a été élaboré afin de corriger certaines imperfections du premier protocole. Ce deuxième protocole a été ratifié par la Belgique en 2010. Il durcit entre autres la définition de certains concepts (notamment, la notion de « nécessité militaire impérative ») et élargit le champ d'application de la Convention aux conflits internes.

La Belgique a signé la Convention de l'UNESCO de 1970 concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, et l'a ratifiée le 31 mars 2009.

Jusqu'à présent, la Convention de l'UNESCO n'est pas encore mise en œuvre dans notre pays.

Suite à la ratification de la Convention de l'UNESCO de 1970, une plateforme interfédérale de concertation « Importation, exportation et restitution de biens culturels » a été créée. Elle réunit des représentants des trois Communautés et de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Police fédérale, du SPF Belspo, du SPF Économie et de la douane. Le représentant belge à l'UNESCO y est également invité. Cette plateforme a été chargée de préparer un projet de loi de transposition de la Convention. En 2013, ce projet de transposition a été élaboré.

La secrétaire d'État à la Politique scientifique, en collaboration avec le ministre de la Justice, a annoncé dans sa note de politique générale d'avril 2017 qu'elle préparerait dans le

courant de l'année un projet de loi relatif à la prévention de l'importation, de l'exportation et du transfert de propriétés illicites de biens culturels. Aucune suite n'y a été apportée jusqu'à présent.

Quant à la Convention d'UNIDROIT de 1995 et à la Convention de Nicosie de 2017 du Conseil de l'Europe, force est de constater que la Belgique n'a signé aucune d'elles.

2.3 Cadre légal belge

Le cadre légal belge se compose des normes suivantes :

- la loi du 11 septembre 1962 relative à l'importation, à l'exportation et au transit des marchandises et de la technologie y afférente ;
- la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises ;
- la loi du 28 octobre 1996 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains États étrangers, qui fait suite à la directive européenne de 1993 (93/7/CEE). Cette loi n'intégrait pas un mécanisme de sanction en cas d'infraction et prévoyait simplement de demander au contrevenant de « se mettre en règle » ;
- la loi du 13 mai 2003 portant assentiment à la Convention de l'UNESCO de 1970 ;
- la loi du 30 septembre 2005 portant assentiment au Deuxième protocole relatif à la Convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé (1999) ;
- la loi du 6 juillet 2013 portant assentiment à la Convention sur la protection du patrimoine culturel subaquatique de 2001 ;
- ont également été implémentés le règlement (UE) n° 1210/2003 du Conseil du 7 juillet 2003 concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq, ainsi que le règlement (UE) n° 36/2012 du Conseil du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie. Des arrêtés ministériels correspondants à ces règlements européens ont permis la mise en place d'un système de licence pour les exportations et importations de marchandises d'Iraq et de Syrie. Ces licences sont délivrées par le SPF Éco-nomie et visent à protéger les biens culturels ;
- le décret du 11 juillet 2002 relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française, qui donne la possibilité au gouvernement d'effectuer des saisies pour sanctionner le non-respect du système d'autorisation pour l'exportation de biens ;
- le décret du 24 janvier 2003 portant protection du patrimoine culturel mobilier présentant un intérêt exceptionnel de la Communauté flamande, qui instaure la répression des violations du décret et va plus loin que la Communauté française ;

Il faut également mentionner la loi du 20 décembre 2000 relative au dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique pour les biens dont ils ont été spoliés ou qu'ils ont délaissés pendant la guerre 1940-1945.

En ce qui concerne les œuvres d'art juives volées et les œuvres d'art orphelines présentes dans nos musées publics, un groupe de pilotage interfédéral a été créé en 2014, sous la coordination de la Politique scientifique, en concertation avec les services compétents des Communautés et de l'autorité fédérale afin d'enquêter sur les biens culturels d'origine non identifiée et inconnue qui figurent dans le rapport final de la Commission d'études Buysse.

Conformément à l'article 9, § 2, de la loi du 20 décembre 2000 relative au dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique pour les biens dont ils ont été spoliés ou qu'ils ont délaissés pendant la guerre 1940-1945, la destination de la banque de données



À la fin de la Seconde Guerre mondiale, une unité américaine spécialisée (les « Monuments Men ») rechercha les œuvres d'art volées par les nazis.

© Foto NIOD Amsterdam

doit être déterminée par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres et après avis de la Commission de la protection de la vie privée (actuelle Autorité de protection des données).

La Commission pour le dédommagement a recommandé de confier les archives aux Archives générales du Royaume.

Plus de cinq mille demandes individuelles ont été adressées à la Commission de dédommagement, qui a examiné cent cinquante dossiers ayant trait à des biens culturels disparus. Un lien n'a pu être établi entre des survivants juifs et les institutions scientifiques fédérales que dans deux cas concernant, d'une part, la peinture de Kokoschka du Musée des Beaux-Arts de Gand, et d'autre part, la restitution à l'automne 2015 d'un dessin de G. Neyts aux héritiers légitimes. La Bibliothèque royale de Belgique avait acquis ce dessin du XVIIe siècle sur le marché de l'art dans les années septante.

Le fonctionnement de cette Commission est temporairement suspendu à la suite de la réforme en cours de la Politique scientifique. Il n'existe aujourd'hui aucune approche commune en matière de restitution des œuvres d'art volées en général, et des œuvres d'art volées durant la Seconde Guerre mondiale, en particulier.

3. État des lieux

3.1 Description des politiques actuelles

3.1.1. Au niveau international et européen

La lutte internationale contre le vol d'œuvres d'art et le commerce illicite d'œuvres d'art passe entre autres par une coordination avec Interpol, l'Organisation mondiale des douanes (OMD), l'Équipe de surveillance des sanctions des Nations unies (chargée de contrôler la manière dont les différents pays mettent en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies), l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'UNESCO et le centre d'UNIDROIT. Outre cette coopération coordonnée entre organisations internationales, il existe également des accords de coopération entre les entités nationales qui luttent contre le commerce illicite d'œuvres et d'objets d'art, dont le « Système d'information du marché intérieur », application électronique européenne destinée à faciliter la communication entre les diverses autorités nationales compétentes.

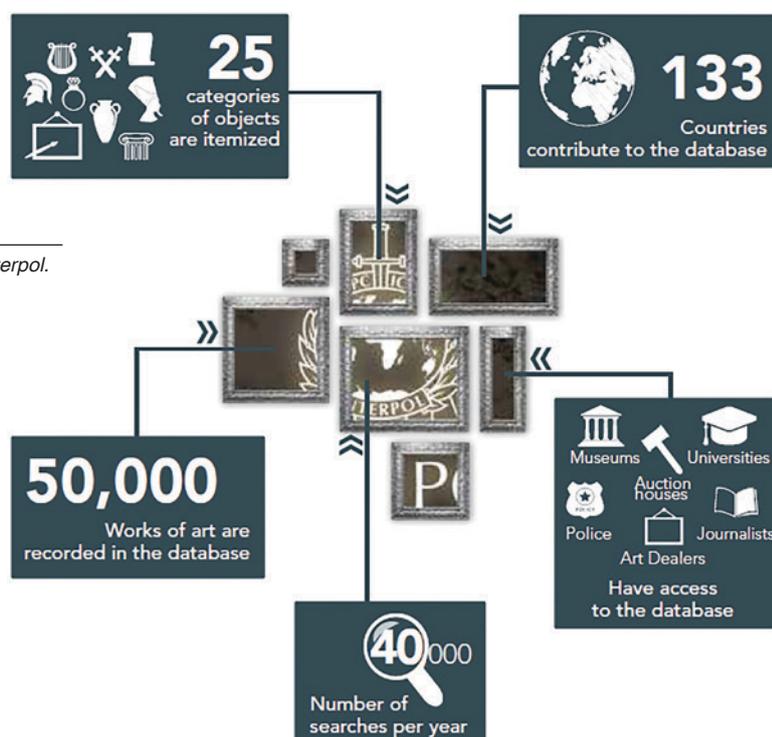
Les instruments et outils d'information au niveau européen sont détaillés ci-après :

- les signalements internationaux en matière de vols d'œuvres d'art se font, d'une part, dans la banque de données européenne IMI (directive européenne 2014/6 - arrêté royal du 5 mai 2016) et d'autre part, dans la banque de données PSYCHE (*Protecting System for Cultural Heritage*) d'Interpol ;

Le système d'Information du marché intérieur (IMI) est une application TIC plurilingue destinée à faciliter les communications entre les autorités nationales compétentes.

Toutefois, c'est la base de données des œuvres d'art volées d'Interpol PSYCHE qui est la plus généralement utilisée. Mais elle manque de convivialité, raison pour laquelle l'Union soutient son adaptation et son couplage avec d'autres banques de données. Cependant, il n'y a pour le moment ni projet ni moyens pour constituer une banque de données unique et structurée. En revanche, on s'applique à cartographier les banques de données existantes et à rassembler les outils technologiques ;

La base de données PSYCHE d'Interpol.



- au niveau d'Europol, la lutte contre le vol d'œuvres d'art est considérée comme une priorité politique depuis 2015, ce qui n'était pas le cas auparavant.

En effet, depuis la publication du Rapport SOCTA (*Serious and Organised Crime Threat Assessment*), la criminalité liée à l'art figure au programme et fait l'objet d'actions mises en place au niveau d'Europol.

Notre pays y participe à chaque fois, dans la mesure de ses moyens limités ;

- Eurojust, chargée de la coopération judiciaire européenne, est compétente pour lutter contre le commerce illicite. Pour ce faire, Eurojust résout rapidement les problèmes juridiques par l'identification des autorités compétentes et facilite les demandes de coopération ;

- le Collège européen de police, le CEPOL, est une agence européenne qui organise des sessions de formation, basées notamment sur des entraînements en ligne et l'échange de bonnes pratiques ;

- le réseau « EU CULTNET » est un réseau informel réunissant des policiers compétents dans le domaine des biens culturels. Ce réseau existe depuis 2012 et a été développé dans le but d'appuyer la lutte contre le commerce illicite de biens culturels. Il ressort des activités de ce réseau que si un État membre veut lutter efficacement contre la criminalité liée à l'art, il doit de préférence disposer d'une unité spécialisée ou tout au moins d'un certain nombre de collaborateurs spécialisés possédant l'expertise requise ;

- depuis plusieurs années, on constate également une coopération plus intensive entre les différentes autorités douanières, qui se réunissent régulièrement au sein de groupes d'experts pour discuter de problèmes spécifiques et échanger des bonnes pratiques. Un groupe de travail résultant d'une initiative belgo-néerlandaise a été récemment mis en place dans le cadre de cette coopération. Il réfléchira à des directives en matière de vérification de la provenance et à la meilleure façon d'harmoniser les mesures de contrôle et les procédures administratives.

Il convient d'observer qu'un transfert et un partage déficients des informations entravent la mise en œuvre d'une politique efficace et ciblée contre le commerce illicite et le vol d'œuvres d'art. Lors d'une conférence organisée le mercredi 23 mai 2018 au Parlement européen, l'Organisation mondiale des douanes a déclaré avoir procédé à une analyse de ce problème à la demande des services douaniers eux-mêmes. Elle dépendait, pour ce faire, des données fournies par les États membres de l'UE eux-mêmes. Seuls treize des vingt-huit États membres ont répondu favorablement à la demande d'information de l'OMD. Plus de vingt mille objets d'art et biens culturels ont ainsi été saisis en 2016 en France mais celle-ci n'a pas transmis les données relatives à cette (ces) saisie(s) à l'OMD. Par conséquent, l'étude en question ne dresse qu'un tableau incomplet de la problématique (à l'échelon européen).

3.1.2 En Belgique

a) Police fédérale

Avant 1998, c'est le Service général d'Appui policier (SGAP) qui était chargé de la coordination de la lutte contre la criminalité liée à l'art et des contacts avec Interpol. Après 1998, la fusion opérée à la police judiciaire fédérale a entraîné la réduction progressive de cette section à une personne.

La réforme de la police fédérale, devenue opérationnelle le 1er avril 2014, a entraîné une diminution des effectifs de la police judiciaire fédérale, qui ont été ramenés de 508 à 292 unités. En 2016, la cellule « Art et Antiquités » a fait l'objet d'une réforme. Elle a été, depuis lors, réduite à une personne et intégrée au niveau des arrondissements.

Cette réforme de 2014 a rendu opérationnelle une direction générale de la Police judiciaire (DGJ), dont relèvent quatre départements différents, parmi lesquels la Direction de la lutte contre la criminalité grave et organisée (DJSOC). Le département DJSOC comprend à son tour neuf directions judiciaires déconcentrées (PJF), parmi lesquelles le Point de contact opérationnel (PCO). La cellule « Art et Antiquités » fait partie de cette PJF.

Contrairement à d'autres pays européens, la Belgique ne dispose pas d'un service de coordination qui s'occupe spécifiquement de la lutte contre le vol d'œuvres d'art et le commerce illicite d'œuvres d'art, comme ceux qui existent entre autres en Italie (Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale), en France (Office central de lutte contre le trafic de biens culturels - OCBC) ou aux Pays-Bas (*Team Kunst- en Antiekcriminaliteit* au sein de l'Unité nationale de la police unifiée des Pays- Bas).

Les moyens mis à la disposition de la police fédérale pour procéder à des constats en matière de vol d'œuvres d'art et de commerce illicite d'œuvres d'art comprennent notamment les services de police de première ligne, la Banque de données nationale générale (BNG), les laboratoires de la direction centrale de la police technique et scientifique et la cellule « Art et Antiquités », dans sa forme actuelle.

Cependant, un problème se pose au niveau de l'application de la loi car ni la police ni la douane ne considèrent la problématique des vols d'œuvres d'art comme une priorité.

De plus, la formation du personnel de police dans le domaine des œuvres d'art est actuellement inexistante.

Ceci a pour conséquence qu'il faut soit recruter un collaborateur porteur d'un diplôme universitaire en archéologie ou histoire de l'art, soit encourager les collaborateurs à se former eux-mêmes. Ainsi, le responsable de la cellule « Art et Antiquités » a, à ses propres frais et pendant son temps libre, suivi une formation d'antiquaire durant trois ans.

Les services de la police fédérale n'offrent plus aucun appui opérationnel sur le terrain aux services de la police locale.

Au niveau de la police fédérale, les vols d'œuvres et d'objets d'art ne font plus l'objet de statistiques, le centre de documentation n'est plus à jour et il n'y a plus d'actions de prévention.

b) Police locale

Parallèlement à la police fédérale, la police locale joue elle aussi un rôle dans la lutte contre le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art.

La collaboration entre le niveau local et le niveau fédéral est indispensable pour tenter de limiter les vols d'œuvres d'art, résoudre les cas et retrouver les œuvres.

Cependant, le transfert des compétences en matière de vols d'œuvres d'art de la police fédérale vers la police locale ne semble pas évident.

La police locale assure la fonction de police de base, laquelle comprend toutes les missions de police administrative et judiciaire nécessaires à la gestion des événements et des phénomènes locaux sur le territoire de la zone de police, de même que l'accomplissement de certaines missions de police à caractère fédéral. Ces missions sont accomplies à partir des 188 zones de police qui existent actuellement et qui comprennent chacune une ou plusieurs communes (loi du 7 décembre 1998, organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux).

La police locale garantit un « service minimum », ainsi que le prévoient l'arrêté royal du 17 septembre 2001 et la circulaire ministérielle PLP 10 du 9 octobre 2001, concernant tous deux les normes d'organisation et de fonctionnement de la police locale visant à assurer un service minimum équivalent à la population.

Le service de recherche d'une police locale se compose en général de cinq à dix personnes, ce qui ne lui permet pas de se consacrer pleinement aux enquêtes sur le vol d'œuvres d'art. Il serait irréaliste d'imaginer qu'une cellule spécialisée puisse être créée dans chaque unité de police locale puisqu'il faudrait des années pour développer une expérience suffisante et un réseau suffisamment vaste dans cette matière.

Une fois les premières constatations et l'enquête de voisinage effectuées, la police locale confiera la suite de l'enquête en cas de vol d'objets d'art de valeur à la police fédérale.

Par ailleurs, les actes d'enquête effectués et la politique menée dans le cadre du travail policier local sont souvent basés sur des directives, y compris celles du Collège des procureurs généraux définissant l'orientation des services de police.

Ainsi, la police locale dispose de directives très claires (modèles de PV, check list, etc.) pour toute une série d'interventions, comme les accidents de la route où l'agent se base sur le système ISLP (*Integrated System for Local Police*), mais pas pour le vol d'œuvres d'art.

Rappelons que le vol simple d'une œuvre d'art, fût-elle exceptionnelle, ne figure pas dans la liste de l'article 90ter du Code d'instruction criminelle qui autorise certaines méthodes particulières de recherche.

Un autre problème résulte du fait qu'au niveau des quatorze arrondissements judiciaires, il n'y a pas toujours de point de contact spécialisé et que l'on constate une perte de connaissances techniques sur le monde de l'art, notamment à la suite des départs à la retraite.

Les Services d'information et de communication d'arrondissement (SICAD) qui gèrent, au niveau des arrondissements, les informations administratives et policières, sont supposés transmettre ces informations d'élucidation à la cellule mais ne le font pas, notamment à cause de la publicité qui a été faite autour de la disparition de la cellule « Art et Antiquités ».

Enfin, le vol d'œuvres d'art ne figure actuellement parmi les priorités d'aucun plan zonal de sécurité.

c) Cellule « Art et Antiquités »

La cellule « Art et Antiquités » de la police judiciaire fédérale est chargée de rassembler la documentation, d'analyser et de coordonner toutes les informations relatives aux œuvres d'art volées. Grâce à des collaborations nationales et internationales, la cellule lutte contre le vol, la falsification et le recel d'œuvres d'art par des réseaux criminels internationaux.

La cellule « Art et Antiquités » s'est intéressée en particulier au phénomène du recel. Il ressort des auditions que, dans 80 % des cas de vols d'œuvres d'art, les commanditaires sont des receleurs. La cellule a également suivi les phénomènes de la contrefaçon et de l'escroquerie dans le domaine de l'art.

L'évolution de la cellule « Art et Antiquités » est la suivante.

La cellule a été mise en place en 1991 et était composée de quatre collaborateurs.

En 1998, la police judiciaire a acquis le système informatique « *Art Information System* » (ARTIST). Le nombre de collaborateurs a été relevé à sept, auquel s'ajoute un collègue des douanes.

En 2004, le collègue des douanes s'est retiré et il ne restait plus que cinq collaborateurs.

À partir de 2006, le phénomène du vol des œuvres d'art n'est plus repris comme priorité dans le Plan national de sécurité et les capacités sont réduites à deux collaborateurs.

En 2015, suite à l'optimisation et face à la surcharge de priorités confiées à la DJSOC (treize au lieu de cinq), on annonce la suppression de la cellule « Art et Antiquités » et l'on décide de diriger les collaborateurs vers d'autres priorités du Plan national de sécurité.

Depuis 2015, et suite à la réduction de la cellule à une personne, le réseau Art n'est plus opérationnel avec la perte d'expertise qui en résulte.

La cellule n'est alors plus en mesure, entre autres :

- de coordonner la lutte contre le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art ;
- d'offrir un appui opérationnel sur le terrain ;
- d'assurer le suivi des dossiers qui ne peuvent être rattachés à un arrondissement déterminé ;
- d'assurer le suivi de certains phénomènes criminels liés à l'art, comme le recel, la contrefaçon et l'escroquerie dans le domaine de l'art ;
- de développer des outils et des directives et de les donner à la police locale pour l'aider à procéder aux premières constatations ;
- d'offrir des formations spécialisées aux inspecteurs ;
- de tenir à jour le thésaurus de la banque de données ARTIST (qui contient 68 000 termes), ainsi que de compléter et tenir à jour la banque de données des objets d'art volés d'Interpol ;
- d'informer rapidement le secteur, grâce à un système d'alertes, sur les objets d'art volés ou la présence d'œuvres illégales ;
- de tenir des statistiques précises au sujet des vols d'œuvres d'art et de procéder à l'analyse centralisée de ces vols afin de dégager des tendances et de les communiquer ;
- de participer à la plateforme de concertation « Importation, exportation et restitution de biens culturels », créée dans la foulée de la Convention de l'UNESCO de 1970 ;
- d'organiser des actions de prévention sur la base des phénomènes criminels constatés.

- de tenir à jour le centre de documentation et de partager les informations avec toutes les parties intéressées ;
- de développer un service en ligne permettant aux détenteurs d'objets culturels de les enregistrer confidentiellement en ligne ;
- d'entretenir un réseau de connaissances en organisant régulièrement des concertations avec les centres de recherche et les historiens de l'art ;
- d'aider les Archives de l'État à récupérer les documents officiels détenus de façon illicite par des particuliers.

En 2017, la DJSOC décide de rétablir le point de contact Art au sein de ses services.

La capacité actuelle de la cellule « Art et Antiquités » est toutefois très restreinte, si bien que son activité se limite à l'encodage dans la base de données ARTIST pour les vols nationaux tandis que les signalements internationaux pour les vols se font dans la base de données européenne IMI (directive européenne 2014/6 - arrêté royal du 5 mai 2016) et dans la base de données PSYCHE d'Interpol.

La cellule procède aussi à la vérification et à l'identification des biens volés sur demande des services de police belges et étrangers, de la magistrature ou d'Interpol.

On est dans le flou quant au nombre officiel de déclarations de vol puisque les statistiques ne sont que très partiellement tenues à jour depuis 2015.

La cellule a également indiqué qu'elle n'assurait plus le suivi des dossiers qui ne peuvent être rattachés à un arrondissement policier déterminé.

On peut craindre que cette pénurie de moyens ne conduise à une impunité de fait et à une paralysie, avec à la clé un réel risque d'augmentation des vols et des recels, ce qui signifie que la Belgique reste en défaut vis-à-vis des attentes et des recommandations de la résolution 2347 de l'ONU, de l'UNESCO (« Mesures juridiques et pratiques contre le commerce illicite des biens culturels » CLT/CH/INS-06/22) et d'Interpol.

À titre de comparaison, d'autres pays européens ont opté pour les mesures suivantes :

- en Italie, le *Comando Carabinieri per la Tutela Patrimonio Culturale* occupe trois cents carabinieri dans quatorze villes. Ceux-ci disposent d'une banque de données, de laboratoires, de commissariats dans les musées, de centaines de véhicules et d'hélicoptères ;
- la France peut compter sur des magistrats de référence spécialisés et sur trente inspecteurs de police spécialisés (Office central de lutte contre le trafic de biens culturels - OCBC), de même que sur des experts des douanes. Elle dispose également d'une banque de données actualisée, appelée Trema, qui est comparable à la banque de données ARTIST ;
- les Pays-Bas ont supprimé la division « Criminalité liée à l'art » en 2006 mais se sont ravisés vu l'effet qu'a eu cette suppression sur le nombre de vols. Aujourd'hui, quatre inspecteurs spécialisés travaillent au sein de la cellule « Art ». Il existe aussi une banque de données actualisée et un système de responsables chargés, dans chaque corps local, de s'occuper de la criminalité liée à l'art ;
- en Grande-Bretagne, la cellule « Art » a temporairement été détachée de Scotland Yard à la suite d'un incendie dans un immeuble à appartements. On envisageait de la supprimer mais, face aux protestations, la cellule a été maintenue ;
- la Lettonie a créé, en 2011, un service en ligne où les citoyens et détenteurs de biens culturels peuvent les enregistrer en ligne et de manière confidentielle.



d) Base de données ARTIST

Parmi les deux principales banques de données utilisées par les services de police, citons d'abord la Banque de données nationale générale (BNG), que chaque service de la police intégrée peut consulter sur la base de profils déterminés. La BNG contient certains éléments fixés par la loi, tels le nom, l'adresse, la plaque minéralogique, etc.

Des règles strictes s'appliquent à la BNG en ce qui concerne la conservation des données admises. Certaines données sont effacées au bout d'un laps de temps déterminé.

Si un vol d'œuvre d'art peut être encodé dans la BNG, ce n'est pas le cas de la photo de l'œuvre. Des adaptations spécifiques seraient nécessaires.

En 1998, la police judiciaire a également mis en service la banque de données « *Art Information System* » (ARTIST). Cette banque de données enregistre les vols d'œuvres d'art commis sur le territoire belge.

Jusqu'en 2014, un système permettait à la cellule « Art et Antiquités » d'alerter les antiquaires.

En 2015, la banque de données ARTIST a été temporairement indisponible pour des raisons de sécurité liées à l'architecture informatique de la police intégrée. Depuis 2017, cette banque de données est à nouveau opérationnelle. Toutefois, à défaut de mise à jour en 2015 et 2016 par manque de personnel, il reste un arriéré important.

Cet encodage nécessite de réelles connaissances en matière d'œuvres d'art, connaissances que la cellule ne possède plus. La finalité de la base de données est en effet de donner toutes les informations nécessaires à l'enquêteur lambda.

De plus, la banque de données ARTIST n'est pas directement accessible à l'ensemble des services de police et ne peut être partagée avec les unités sur le terrain. Par le passé, ceci a été une source de friction entre les services centraux de la police et les équipes d'enquêteurs de terrain.

Elle n'est en outre accessible ni au public, ni aux antiquaires, ni aux salles de vente, contrairement à ce qui se fait dans les pays voisins.

e) Autres bases de données

Outre la banque de données ARTIST, il existe d'autres banques de données internationales comme l'« *Art Loss Register* » (ALR) géré depuis Londres. Créée en 1991, c'est la plus importante banque de données privée d'objets d'art volés ou signalés disparus. Tant les particuliers que les musées ou les compagnies d'assurances peuvent y faire enregistrer des œuvres volées.

Interpol administre l'« *Interpol database of Stolen Works of Art* » qui compte quelque 49 000 objets (au 1er septembre 2016) signalés officiellement par les États membres comme volés. Il se peut donc que des objets d'art ou des antiquités volés n'y apparaissent pas, par exemple parce que les États membres ont omis d'aviser Interpol du vol via les canaux officiels.

La France dispose de la banque de données TREMA de l'Office central de lutte contre le trafic de biens culturels, gérée à Nanterre. Elle ressemble à la banque de données belge ARTIST.

Le « *National Stolen Art File* » est une banque de données reprenant des objets artistiques et culturels volés. Elle dépend des services de renseignement intérieur américains (FBI).

Fondée en 2013, « *Art Recovery International* » est une société privée qui a créé l'« *ArtClaim Database* ». En 2016, cette banque de données est devenue Artive.org, une banque numérique de données gérée par une organisation non marchande américaine. À l'instar de l'ALR, elle est considérée comme très performante : l'une et l'autre sont méthodiques et couvrent le monde entier.

Mais il y a certains obstacles à la diffusion de l'information à l'échelle internationale : au Royaume-Uni, par exemple, il faut payer pour déclarer le vol d'une œuvre d'art dans la banque de données.

Actuellement, en Belgique, aucune banque de données belge ne reprend les faussaires dans le domaine de l'art et des antiquités.

Pour finir, on peut également évoquer les banques de données ISLP (*Integrated System for Local Police*), c'est-à-dire le système informatique de la police locale, ainsi que d'autres banques de données particulières comme la banque de données « terrorisme ».

f) Plan national de sécurité (PNS) et collaboration entre la justice et la police

Depuis 2006, la lutte contre le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art n'est plus reprise comme une priorité dans le Plan national de sécurité (PNS), notamment le PNS 2016-2019. Il semble qu'actuellement, cette nouvelle responsabilité ne soit pas intégrée dans les plans zonaux de sécurité. Il ressort des auditions que les services chargés de contrôler le respect de la loi n'accordent qu'une importance secondaire à la répression du vol et du commerce illicite d'œuvres d'art.

La lutte contre le vol d'œuvres d'art n'est pas davantage reprise comme priorité dans les plans zonaux de sécurité des zones de police sur le territoire desquelles il y a de nombreux musées.



Une illustration en est le constat qu'il n'existe actuellement aucun protocole officiel de coopération entre la douane et les services de police en ce qui concerne (la lutte contre) le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art.

De même, la Belgique n'a aucun procureur général chargé de la lutte contre le vol d'œuvres d'art au niveau du parquet général ni de magistrat de référence pour la criminalité liée à l'art, contrairement à la France et aux Pays-Bas.

Dans notre pays, il n'est pas évident, pour les tribunaux, de poursuivre une personne pour recel.

g) Douane (AGD&A – Administration générale des Douanes et Accises)

Les services des douanes belges jouent un rôle limité dans le domaine de la lutte contre le vol d'œuvres d'art et le commerce illicite d'œuvres d'art. Le point de départ du commerce de l'art est le libre-échange, dans lequel des restrictions d'importation et d'exportation ne sont qu'exceptionnellement appliquées. L'article 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne autorise toutefois les interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit justifiées par des raisons de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique.

La Belgique connaît un double système douanier en ce qui concerne l'importation et l'exportation de biens artistiques et culturels. Les Communautés et la Région de Bruxelles-Capitale sont compétentes pour la délivrance de la licence requise pour l'exportation générale de biens culturels. Pour l'importation et l'exportation de biens culturels provenant de Syrie et d'Iraq qui ne sont pas interdites si elles sont antérieures à la date charnière fixée, une licence doit être délivrée par le SPF Économie. La date charnière pour l'Iraq est le 6 août 1990, et celle applicable à la Syrie est le 15 mars 2011.

Les compétences de l'Administration générale des Douanes et Accises (AGD&A) consistent à retenir temporairement des biens, à saisir temporairement des biens et, à partir du moment où la loi de transposition de la Convention de l'UNESCO de 1970 sera en vigueur, à contrôler les importations et exportations et à constater les infractions.

De plus, l'AGD&A dispose d'un régime de sanctions spécifique aux biens culturels en provenance d'Iraq et de Syrie uniquement, sur base des articles 231, 249 à 253 et 263 à 284 de la loi générale du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises (amende et confiscation). Mais jusqu'à présent, il n'y pas eu de biens confisqués.

Une déclaration en douane est également nécessaire pour mettre un bien en port franc.

© Photo News



Il existe entre la police judiciaire fédérale et la douane un protocole de coopération qui prévoit d'adjoindre un membre du personnel des douanes à la cellule « Art et Antiquités ». Toutefois, ce protocole n'est plus appliqué aujourd'hui.

Selon le conseil consultatif flamand compétent, la douane ne disposerait pas d'experts spécialisés dans la lutte contre le vol et le commerce illicite de biens culturels, ce qui explique qu'aucune action douanière spécifique n'ait jamais été lancée dans ce domaine.

Les services douaniers mènent régulièrement, en collaboration avec l'Organisation mondiale des douanes, des actions auxquelles la police prête parfois son concours, mais ces actions sont principalement axées sur l'aspect fiscal et sur la législation en matière d'import-export. Des échanges d'informations ont également lieu lorsque c'est possible.

h) Cellule de traitement des informations financières (CTIF)



La Cellule de traitement des informations financières (CTIF) est une autorité administrative indépendante, créée en 1993. Elle reçoit l'ensemble des déclarations de soupçon à propos de transactions financières suspectes en relation avec le blanchiment d'argent ou le financement du terrorisme.

Pour la CTIF, le vol d'œuvres d'art est un sujet de préoccupation car le gouvernement lui a demandé, suite aux attentats du 22 mars 2016, d'établir une analyse de risques concernant le financement du terrorisme. À ce sujet, la CTIF formulera prochainement une recommandation à l'attention du gouvernement fédéral.

Force est de constater que les vols d'œuvres d'art sont rarement des faits isolés. Ils interviennent souvent dans des affaires plus vastes de corruption et de blanchiment.

De plus, il existe selon la CTIF une interconnexion manifeste entre différents phénomènes : paradis fiscaux, vol d'œuvres d'art, financement du terrorisme et ports francs.

Au niveau de la Belgique, la CTIF déclare n'avoir, depuis sa création, enregistré aucune déclaration d'un quelconque trafic d'œuvres d'art suspect, si bien qu'elle n'a encore mené aucune enquête.

Toutefois, la CTIF est au courant de l'existence d'un dossier de cette nature auprès des instances judiciaires de notre pays.

Le conservateur en chef du département Antiquité des Musées royaux d'Art et d'Histoire a également déclaré qu'en sa qualité d'expert en matière de patrimoine archéologique, il avait déjà été amené à analyser une vingtaine d'antiquités d'origine suspecte pour le compte des douanes et de la justice.

À ce jour, la CTIF n'a reçu aucun signalement d'activités de blanchiment d'argent ou de financement du terrorisme liées au trafic d'antiquités.

Cette constatation ne signifie pas pour autant que tout se déroule dans la légalité, notamment parce que la CTIF dispose « d'informations informelles » selon lesquelles il est parfois question d'une double comptabilité dans le commerce de l'art et de paiements effectués en dehors de toute transaction bancaire.

La CTIF affirme en outre qu'elle n'a, à ce jour, reçu aucune déclaration d'achats d'œuvres d'art pour un montant supérieur à 3 000 euros.

Contrairement à leurs collègues français, les antiquaires belges ne sont nullement obligés de faire part à la CTIF de leurs soupçons de transactions illégales. En France, les antiquaires sont tenus, depuis 2001 déjà, de signaler les transactions suspectes à la Cellule française

du traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins (Tracfin). Cette cellule n'a toutefois reçu aucun signalement à ce jour.

La CTIF ne dispose pas d'un accès direct à la banque de données ARTIST de la police fédérale. Pour y accéder, elle doit adresser une demande au service DJSOC de la police fédérale. Elle a par contre accès à la banque de données d'Interpol si cet accès est motivé légalement, sur la base d'un dossier concret.

i) Commissions UNESCO en Belgique



La Belgique est le seul État membre des Nations unies qui, en raison de la structure spécifique de son État, compte deux commissions pour l'UNESCO, lesquelles entretiennent d'excellentes relations.

Cette bonne relation entre les deux commissions pour l'UNESCO se traduit par leurs efforts communs en vue de transformer la Commission belge pour l'UNESCO, qui existe toujours, en Plateforme fédérale de concertation des deux commissions belges pour l'UNESCO, laquelle visera à harmoniser la gestion des dossiers entre, d'une part, les deux commissions belges pour l'UNESCO et, d'autre part, les représentations à Paris.

La Commission flamande pour l'UNESCO entretient des relations de coopération particulièrement fortes avec plusieurs commissions nationales pour l'UNESCO d'autres pays européens, dont les commissions néerlandaise et allemande qui jouissent toutes deux d'une grande solidité financière et disposent d'un important savoir-faire. Des contacts ont aussi été noués avec la France, le Luxembourg et le Royaume-Uni.

La Commission flamande pour l'UNESCO joue un rôle de liaison au sein de la Communauté flamande, entre autres en appuyant diverses actions sur le terrain par l'intermédiaire du Fonds flamand qui, depuis quelques années déjà, œuvre à la sauvegarde du patrimoine culturel en Syrie. Cet appui se matérialise entre autres dans le projet de coopération entre l'Union européenne et le gouvernement flamand, lancé le 1er mars 2014, dont l'objectif est d'apporter une réponse opérationnelle à la disparition d'une partie du patrimoine culturel syrien et de préparer la situation post-conflit. Fin 2016, le gouvernement flamand a décidé d'apporter un soutien financier aux décisions prises par le Comité du patrimoine mondial en ce qui concerne le site du patrimoine mondial de Palmyre.

Quant à la Commission belge francophone et germanophone pour l'UNESCO, elle prend, depuis quelques années déjà, des initiatives pour attirer l'attention sur le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art, notamment en organisant une journée d'étude sur la ratification de la Convention d'UNIDROIT (en 2010) et sur le problème du commerce illicite de biens culturels comme source de financement du terrorisme et de groupes armés (fin novembre 2016).



3.2 Acteurs culturels, économiques et scientifiques

3.2.1. Acteurs culturels

a) Musées

Les musées occupent une place particulière dans la problématique du commerce illicite et du vol d'œuvres d'art, car ils peuvent aussi bien être victimes de vols que recevoir des biens culturels issus d'un commerce illicite.

Dans les musées, l'action des professionnels doit obéir au code déontologique du Conseil international des musées (ICOM - *International Council of Museums*). Ce code est assorti d'un addendum pour les musées d'histoire naturelle, lesquels doivent par ailleurs se conformer aux normes de la CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction), à la Convention de Rio de 1992 sur la diversité biologique, ainsi qu'au Protocole de Nagoya de 2010 sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation.

Ce code déontologique prévoit deux axes majeurs, dont le renversement de la charge de la preuve : la personne qui acquiert un objet doit s'informer de son origine. Un second élément est l'obligation de vigilance (« *due diligence* »), qui impose de s'efforcer de recueillir toutes les informations pertinentes sur le bien culturel que l'on acquiert. Cela veut dire que, selon ce code déontologique, le musée ne se procurera, que ce soit par achat, don, prêt, legs ou échange, aucun objet ou spécimen lorsqu'il n'est pas certain de l'existence d'un titre de propriété en bonne et due forme, une distinction devant en outre être faite entre un acte de propriété et un certificat de propriété légitime.

On note que des coordinations sont mises en place avec Interpol et d'autres organismes. En 2013, un « Observatoire des trafics illicites », chargé de centraliser l'information à ce sujet, a été créé par l'ICOM.

L'ICOM applique également un système de « listes rouges », c'est-à-dire des listes de biens culturels en danger ou qui font déjà l'objet d'un commerce illicite. On compte actuellement une douzaine de listes pour l'Asie, l'Afrique et l'Amérique du Sud.

La dernière est parue en 2016, les efforts s'étant alors concentrés sur le Mali.

Il est à noter que la Commission européenne a également procédé à l'identification des objets culturels les plus menacés au monde, susceptibles de faire l'objet de commerce illicite et de pillages, tels que les biens archéologiques, les parties de monuments démembrés, les mosaïques, etc.

En Belgique, les deux sections de l'ICOM se soucient, à l'instar des autres sections nationales et du secrétariat central de Paris, de défendre les intérêts des musées et des institutions professionnelles, notamment face au vol et au commerce (illicite) d'œuvres d'art.

L'ICOM pointe la protection généralement déficiente des musées et des sites religieux - en Belgique comme ailleurs - qui a une incidence significative sur la problématique du vol et du

commerce illicite d'œuvres d'art. Depuis des années, les nombreuses collections publiques des musées et des églises sont en butte à des vols ciblés qui portent atteinte à notre patrimoine national.

À un plan plus local, il y a aussi beaucoup de vols dans nos musées à cause de la mauvaise protection des biens culturels, d'une mauvaise sécurité dans les musées ou les sites religieux, de l'absence d'inventaire standardisé ou d'un personnel mal formé ou mal payé. Cette situation est valable en Belgique comme dans n'importe quel autre pays, y compris les pays en guerre.

Pourtant, l'inventaire est une obligation normalement prévue par l'article 5 de la Convention de l'UNESCO de 1970.

Pour élaborer des inventaires, il existe notamment la norme établie par Interpol, l'ICOM et le Getty Museum, qui est la norme *Object-ID-Compliant*. Ce standard inclut les photographies de l'objet et des informations sur huit points relatifs à l'objet.

À la suite des attentats du 22 mars 2016, les musées bruxellois ont été équipés de portiques individuels et de détecteurs de métaux, et l'on a engagé du personnel supplémentaire pour fouiller les visiteurs. Ce sont les musées qui ont supporté les frais. Comme leur fréquentation a sensiblement baissé, les musées bruxellois sont simultanément confrontés à une augmentation des coûts et à une baisse des recettes.

En vue de maîtriser les coûts, entre autres de la sécurisation des musées (et d'autres institutions), on a déjà avancé à diverses reprises la piste de partenariats public-privé, de méthodes de financement ciblées et adaptées ou d'incitants fiscaux, afin de doter les institutions belges de moyens suffisants pour sécuriser correctement leurs collections et leurs locaux.

b) Églises

Un inventaire des biens mobiliers des églises de Belgique existe. L'Institut royal du Patrimoine artistique (IRPA-KIK), institution scientifique fédérale en charge de la documentation, de l'étude et de la conservation du patrimoine culturel et artistique du pays, a réalisé dans les années 60-70 un inventaire de l'ensemble des églises et de leurs biens mobiliers.

Aujourd'hui, la base de données BALAT est accessible gratuitement et comporte plus de 800 000 clichés (www.kikirpa.be). Les missions photographiques d'inventaire en couleur se poursuivent et s'actualisent lentement. C'est sur cette base que travaille notamment le Centre interdiocésain du Patrimoine et des Arts (CIPAR). La cellule « Art & Antiquités » de la police fédérale utilise également régulièrement cette base de données.

Le *Centrum voor religieuze kunst en cultuur* (CRKC) propose principalement ses services dans le domaine du patrimoine (im)mobilier religieux et de la protection des églises et autres édifices religieux (contre les destructions, le vandalisme et le vol). Le CRKC est compétent, en Région flamande, pour les bâtiments (églises paroissiales, couvents et monastères) et, en Communauté flamande, pour les objets.

En Communauté française, il existe le Centre interdiocésain du patrimoine et des arts (CIPAR) précédemment mentionné. Il d'agit d'une asbl fondée par les évêchés francophones de Belgique, qui a pour mission de coordonner leurs efforts en matière de protection, de conservation et de valorisation du patrimoine religieux.



L'inventaire est une obligation découlant de l'article 5 de la convention de l' UNESCO.

Le CRKC souhaite déployer un service global à l'attention des fabriques d'églises, afin de les aider notamment à ouvrir leurs églises en toute sécurité. Le fonctionnement de la gestion de la sécurité est basé sur une approche très accessible, avec la mise en œuvre de mesures simples et peu onéreuses.

Le CRKC a lui-même développé une banque de données qui sert principalement à dresser l'inventaire des biens appartenant aux divers ordres religieux (couvents et abbayes). Dans ces banques de données, on peut décider soit de rendre le patrimoine public, soit de préserver son caractère privé.

En cas de vol, le CRKC a développé un blog qui comporte un modèle de déclaration de biens volés, avec un lien vers la cellule « Art et Antiquités » de la police fédérale, si bien que ce service en est informé. Sans remplacer la police, le CRKC contribue ainsi à faire circuler l'information sur les vols.

Contrairement à la situation au Royaume-Uni, la déclaration de vol du CRKC est gratuite parce qu'elle est considérée comme un service en faveur de la communauté nationale et internationale.

Le CRKC souligne l'importance d'un inventaire précis des biens mobiliers et particulièrement de notre patrimoine mobilier et immobilier. Le manuel du CRKC relatif à l'établissement d'un inventaire (d'église) descriptif et assorti de photos est un exemple de « bonne pratique ».

Depuis le 1er janvier 2018, c'est l'autorité flamande qui est compétente pour les banques de données des différentes provinces. L'introduction d'un système unique d'inventaire est à envisager.

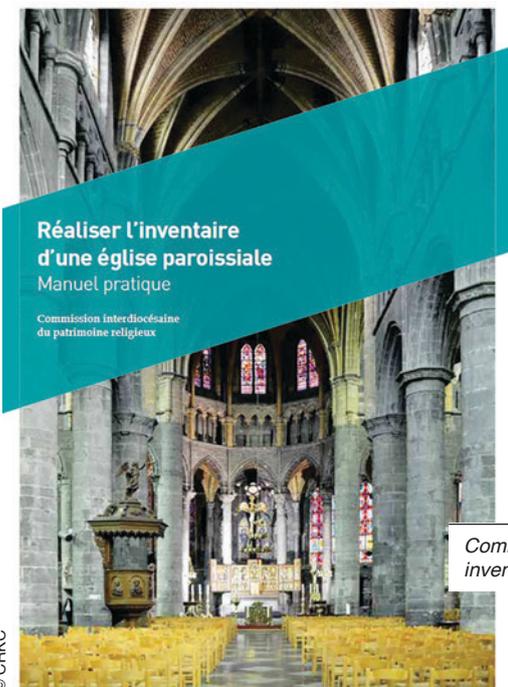
Le CRKC a également développé un système de sécurisation des bâtiments religieux via une analyse de risques comprenant à la fois une protection anti-incendie et antivol. Le système antivol consiste notamment à réaliser des inventaires en travaillant de façon plus descriptive à l'aide de matériel photographique, à prévoir des chaînes pour les statues, à placer des alarmes-caméras, à avoir une bonne gestion des clés, à laisser les églises ouvertes, etc.

Le CRKC a fait état d'une bonne collaboration avec les acteurs concernés par le vol d'œuvres d'art, surtout avec la police fédérale.

En effet, le CRKC ne collabore pas avec la police locale mais il le fait avec la cellule « Art et Antiquités » de la police fédérale pour ce qui concerne l'enregistrement des vols.

En Flandre, la collaboration du CRKC avec les provinces est arrivée à son terme fin 2017 en raison d'une modification institutionnelle (l'accord de gouvernement flamand 2014-2019 prévoit que les provinces n'exerceront plus de compétences personnalisables, c'est-à-dire dans les secteurs du sport, de la culture, de la jeunesse, du bien-être et de l'égalité des chances : voir le décret du 18 novembre 2016 portant l'attribution de tâches rénovées et le financement modifié des provinces). La Wallonie n'a pas encore connu de réforme institutionnelle interne similaire.

Comme bonne pratique, on peut relever le manuel du CRKC sur l'établissement d'un inventaire (des églises).





c) Archives

Lors de ses conférences annuelles à Séoul (2016) et à Mexico (2017), le Conseil international des Archives (CIA) a réaffirmé la nécessité de renforcer la coopération internationale pour lutter contre le commerce (illicite) et le trafic de documents d'archives, notamment dans la Déclaration de Séoul et la Déclaration de Mexico.

Il ressort de la contribution des Archives du Royaume que le secteur s'estime méconnu et doublement pénalisé. À l'interface de missions publiques et scientifiques, le secteur des archives considère qu'il est doublement touché par la disparition de la cellule « Art et Antiquités ».

L'Archiviste général du Royaume a souligné qu'en Belgique, un document administratif qu'on subtiliserait de son lieu légal de dépôt ne bénéficie d'aucune protection particulière. Cela suscite un sentiment d'impuissance : les Archives du Royaume sont chargées de récupérer les documents tombés indûment entre les mains de particuliers mais, contrairement aux Archives d'autres pays, elles ne disposent à cette fin d'aucun moyen de coercition. Auparavant, les Archives du Royaume faisaient appel à la cellule « Art et Antiquités », ce qui n'est plus possible aujourd'hui.

Pour les Archives du Royaume, l'extinction de la cellule « Art et Antiquités » signifie que leur mission - la conservation de données scientifiques ou juridiques uniques et authentiques - se complique, alors qu'elle fait partie de leur responsabilité de garantir l'ordre public.

d) Monde scientifique

Lors des auditions, le représentant du monde scientifique a clairement mis en évidence la problématique des pillages et l'importance de ce fléau. Une œuvre d'art ou une mosaïque pillée ne livre aucune information sur son rattachement à la culture dans laquelle elle prenait place. Les scientifiques ont besoin de moyens supplémentaires pour poursuivre leur travail d'inventaire et assurer leurs publications en la matière.

À cet égard, il est important de distinguer le vol du pillage, c'est-à-dire de la fouille clandestine.

À l'heure actuelle, la destruction du patrimoine est considérée comme un crime de guerre mais ce n'est pas le cas pour le pillage.

En matière de pillage, deux types de responsabilités doivent être distinguées : celle des pilleurs et celle des intermédiaires. Ces derniers tirent le plus grand profit de ce trafic et doivent donc être sanctionnés plus sévèrement.

3.2.2. Acteurs économiques

a) Au niveau international

Le commerce illicite de biens culturels est entre autres une conséquence de l'absence de définition uniforme des termes « bien culturel », du manque de législation assurant la protection du patrimoine culturel d'un pays victime de vols ou de destructions, d'une réglementation insuffisante des importations de biens culturels et de l'existence d'un commerce rentable alimenté par une forte demande de biens culturels.

Les ports francs (« *freeports* ») jouent un rôle important dans le vol et le commerce internationaux d'œuvres d'art en raison du statut particulier dont ils jouissent à travers les exonérations applicables aux biens importés et exportés de et vers ces territoires. Les ports francs importants du continent européen sont le port de Berlin et les ports francs suisses, dont celui de Genève qui est connu internationalement comme un important centre de stockage et de négoce d'œuvres d'art et de biens culturels.

Une étude réalisée par le Groupe d'action financière (GAFI) en 2010, à propos de l'utilisation abusive des ports francs et de ses liens avec le blanchiment de capitaux, avance que les acteurs impliqués dans le crime organisé parviennent à tirer parti du manque de transparence inhérent à ces zones, notamment pour financer le terrorisme.

b) Antiquaires et marchands d'art - Salles de vente et d'exposition

À l'heure actuelle et conformément à la loi, les achats d'objets d'art en Belgique sont essentiellement payés en espèces, pour autant que le plafond de 3 000 euros ne soit pas dépassé.

Contrairement à la France où les antiquaires ont la double obligation de tenir un registre des ventes d'objets d'art et de signaler les transactions suspectes, les antiquaires et marchands d'art belges n'ont pas l'obligation de signaler les transactions suspectes.

Il faut toutefois observer qu'à ce jour, aucune transaction suspecte n'a été dénoncée auprès de Tracfin (Cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme).



Les antiquaires belges ne sont pas obligés de tenir un registre des objets d'art qui sont en leur possession.

De même, les antiquaires belges ne sont pas obligés de tenir à jour un registre des objets d'art qu'ils détiennent et qui sont proposés à la vente, alors que cela existe pourtant pour l'achat et la vente de métaux en vrac, d'armes et de métaux précieux. Cela entraîne l'absence de traçabilité des objets mis en vente en Belgique. Il n'existe actuellement aucune institution belge chargée de surveiller et/ou de contrôler les faits et gestes des antiquaires.

Pourtant, la Convention de l'UNESCO de 1970 demande explicitement que les antiquaires tiennent un registre des pièces entrantes et des pièces sortantes.

Bien que la tenue d'un tel registre puisse être lourde et fastidieuse, les représentants des antiquaires belges ont déclaré, au cours des auditions en commission, consentir à l'obligation de tenir un registre de leurs transactions.

Il existe déjà une charte pour les antiquaires et ces derniers sont également favorables à une coopération étroite avec la cellule « Art et Antiquités ».

La profession d'expert en art n'est actuellement pas régie par la loi en Belgique. Chacun peut donc s'arroger ce titre sans devoir présenter de diplôme ou de certificat d'aptitude.

c) Secteur des assurances

Le nombre de sociétés dont l'activité principale est d'assurer des œuvres d'art et des biens patrimoniaux est extrêmement limité : un seul cabinet belge s'occupe de cette matière, en plus de quelques assureurs internationaux actifs en Belgique.

Selon les estimations du terrain, 20 % seulement du nombre total d'œuvres d'art seraient assurés. En ce qui concerne ces œuvres assurées, 80 % des sinistres ont trait à des dommages matériels occasionnés pendant la manipulation ou le transport de l'œuvre.

Dans 10 % des cas, le dommage a été provoqué par un incendie ou par l'extinction d'un incendie par les pompiers. Enfin, seuls 10 % des sinistres sont liés à un vol, y compris le vandalisme. Près de 80 % de ces 10 % concernent des vols commis dans des églises et des lieux de prière.

Le contrat de base pour les assurances d'œuvres d'art est un contrat « tous risques » ou « clou à clou ».

Il couvre tout sauf les exclusions, contrairement à un contrat classique où n'est couvert que ce qui est explicitement cité.

Dans ce cadre, deux garanties sont concernées : le vol et la confiscation par les autorités douanières. Les assureurs distinguent trois types de vols : le vol avec effraction, le vol avec témoignage et ce que l'on appelle en anglais la « *mysterious disappearance* ».

La confiscation par les autorités douanières fait normalement partie des exclusions standard mais cette exclusion est rachetable au cas par cas, en fonction des expositions, des exigences de prêteurs, etc. Cette exclusion peut avoir des conséquences sur les échanges culturels.

Les assureurs ont l'obligation de collecter des informations sur leur client et de les archiver.

Les assureurs sont bien évidemment partisans de mesures préventives afin d'éviter tout débours en cas de vols d'œuvres d'art.

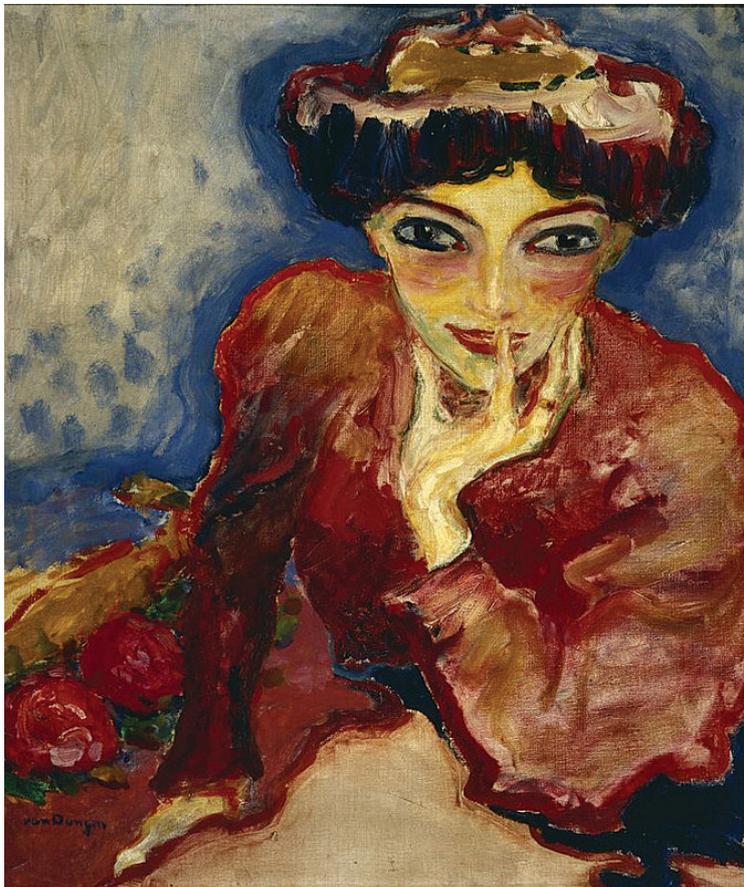
Ils sont toujours intéressés à récupérer l'œuvre étant donné qu'ils deviennent propriétaires de l'œuvre en question.

Quant au phénomène de l'« *artnapping* », qui consiste à réclamer une rançon en échange d'une œuvre d'art volée, son essor ne fait pas l'unanimité. En Belgique, il s'agirait de

deux cas en dix ans. Les œuvres d'art que leur notoriété rend invendables sur le marché de l'art sont dérobées et conservées plusieurs années pour ensuite être négociées avec les compagnies d'assurance, une fois que le délai de prescription est écoulé. Ces dernières paient un pourcentage de la valeur des œuvres, tantôt sur des comptes offshore, tantôt en espèces. Les assurances récupèrent ainsi l'œuvre à un prix inférieur à sa valeur réelle, mais encouragent en même temps indirectement le phénomène de l'« *artnapping* ».

Bien que le phénomène reste très limité en Belgique, certains experts ont affirmé, lors de l'« *International Fine Art & Specie Insurance Conference* » (IFASIC), organisée en 2015 à Madrid, qu'il était question d'*artnapping* dans 20 % des cas de vol d'œuvres d'art.

Les liens qui peuvent être établis entre le blanchiment d'argent et le trafic d'œuvres d'art sont nombreux. Depuis l'adoption des dernières normes européennes dites MIFID (*Markets in Financial Instruments directives*), applicables aux entreprises du secteur bancaire et du monde de l'assurance, une compagnie d'assurance ou un courtier est dans l'obligation d'informer les autorités compétentes, c'est-à-dire la CTIF, de toute suspicion de blanchiment d'argent.



RECOMMANDATIONS

1. Cadre légal

Le Sénat recommande aux autorités compétentes :

1.1. International

1.1.1. La Convention d'UNIDROIT

1. d'examiner la possibilité de ratifier la Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés de 1995. Les principes de cette Convention vont plus loin que la Convention UNESCO de 1970, en prévoyant, entre autres, un champ d'application matériel plus large des règles relatives à la restitution de biens culturels. De plus, une transposition en droit national n'est pas nécessaire, la Convention d'UNIDROIT étant d'application directe (« *self executing application* ») ;

2. à cet effet, d'organiser à court terme une concertation avec tous les acteurs concernés (gouvernements fédéral et fédérés, monde académique, société civile, l'ICOM, antiquaires, etc.) ;

1.1.2. La Convention de Nicosie

3. de soutenir la ratification de la nouvelle Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels, ouverte à la signature le 19 mai 2017 à Nicosie, sous réserve d'une analyse juridique préalable afin d'en étudier l'incidence et l'interaction avec d'autres instruments juridiques existants. Cette Convention vient notamment combler les lacunes subsistant dans le droit international pénal, en contraignant les États à incriminer les infractions graves relatives aux biens culturels ;

1.1.3. Autres mesures

4. d'agir auprès du Conseil de sécurité de l'ONU pour qu'il élabore, à l'exemple de la résolution 2347 du Conseil de sécurité de l'ONU, déjà adoptée, concernant la destruction du patrimoine culturel et reconnaissant cette destruction comme un crime de guerre, une nouvelle résolution qui considère également le pillage du patrimoine culturel comme un crime de guerre ;

5. de s'inscrire dans la dynamique européenne visant à protéger le patrimoine européen et d'insister auprès de l'Union européenne pour qu'elle complète le cadre légal existant ;

6. plus particulièrement, de soutenir l'initiative européenne COM (2017) 375 visant à imposer un certificat d'importation spécifique à tout importateur de biens culturels ayant plus de deux cent cinquante ans pour en établir la légalité ;

1.2. National

7. de transposer la Convention UNESCO de 1970, à chaque niveau de pouvoir concerné en Belgique, afin d'interdire et d'empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels.

Cette base juridique fait aujourd'hui défaut et la douane ne peut ni saisir les biens (à moins qu'il ne soit question de vol, de recel ou de faux), ni sanctionner l'importation en Belgique de biens culturels qui ont quitté illégalement leur pays d'origine.

La proposition de projet de loi, élaborée en 2013 en liaison avec la plateforme interfédérale de concertation « Importation, exportation et restitution des biens culturels », constitue une excellente base à cet égard ;

8. d'insérer des mécanismes de sanction dans la loi du 28 octobre 1996 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains États étrangers ;

9. de créer un cadre réglementaire du commerce des œuvres d'art.

2. Sécurité et justice

Le Sénat recommande aux autorités compétentes :

2.1. Police intégrée

2.1.1. La cellule « Art et Antiquités »

10. de se doter d'un service fédéral de coordination qui s'occupe spécifiquement de la lutte contre le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art, à l'instar d'autres pays (Italie, France, Pays-Bas, etc.) ;

11. à cette fin, de revenir sur la décision de réforme de la cellule « Art et Antiquités », prise sous la précédente législature ;

12. de réactiver la cellule « Art et Antiquités » et d'étendre son expertise dans toute la mesure nécessaire pour garantir ses missions ;

13. d'inscrire les missions de la cellule « Art et Antiquités » réactivée dans la nouvelle structure de la police intégrée, afin de garantir une répartition juste et efficace des tâches entre la police fédérale et la police locale ;

14. d'associer les entités fédérées aux activités de la cellule « Art et Antiquités », compte tenu de leurs responsabilités légales et constitutionnelles en matière de protection du patrimoine ;

15. de charger la cellule « Art et Antiquités » de la coordination des missions suivantes :

- apporter un appui opérationnel sur le terrain, en associant la police intégrée à ses activités dans le but de mieux coordonner les informations ;
- assurer le suivi des dossiers qui ne relèvent pas d'un arrondissement de police déterminé, en étroite concertation avec les arrondissements concernés, et enquêter elle-même sur le terrain si nécessaire ;
- accorder une attention particulière au phénomène du recel, 80 % des vols d'œuvres d'art étant commandités par des receleurs ;
- coordonner la lutte contre la contrefaçon et l'escroquerie dans le domaine de l'art ;
- rédiger un scénario à l'intention des services de police locale qui seraient confrontés au vol d'une œuvre d'art, lequel contiendrait des directives et des outils de base pour les premiers constats au niveau de la police locale ;
- mettre en place, à l'intention du personnel de police, des formations spécialisées relatives à l'art, aux œuvres d'art et à la problématique du vol et du commerce illicite d'œuvres d'art ;
- œuvrer à la coopération et aux échanges d'informations transnationaux, ainsi qu'à la diffusion rapide, vers les banques de données internationales, des informations relatives aux œuvres volées ;
- enquêter, en coopération avec les services de douane et la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), sur le trafic d'œuvres d'art aux fins de financement du terrorisme ;
- instaurer une coopération optimale avec la plateforme de concertation inter-

fédérale « Importation, exportation et restitution de biens culturels », étant entendu que la cellule « Art et Antiquités » sera le point de contact central chargé d'une mission de coordination et que la plateforme de concertation développera l'approche politique, stratégique et tactique de la lutte contre le vol d'œuvres d'art ;

- réactualiser le centre de documentation et prendre des initiatives pour en faire la publicité auprès des zones de police, par l'intermédiaire du responsable d'arrondissement ;

- maintenir à jour le Thésaurus de la banque de données ARTIST renouvelée, résorber son arriéré historique et réalimenter la banque de données d'Interpol relative aux biens culturels volés ;

- tenir des statistiques claires concernant les vols d'œuvres d'art, les publier régulièrement, en assurer l'analyse centralisée en vue de détecter des tendances et les communiquer à toutes les parties prenantes ;

- organiser régulièrement des activités de prévention, à la lumière des phénomènes criminels observés ;

- créer, à l'instar de ce qui existe en Lettonie, un service électronique permettant aux particuliers et aux détenteurs d'objets culturels de faire enregistrer ceux-ci en ligne, en toute confidentialité ;

- centraliser et renforcer l'expertise disponible et développer un réseau ;

- par un système d'alertes, signaler aux antiquaires, galeries, sites de vente aux enchères en ligne et salles de vente, les œuvres récemment volées ;

- associer régulièrement les centres de recherche et les historiens de l'art au réseau existant de la cellule « Art et Antiquités » ;

- aider activement les Archives de l'État à récupérer les documents officiels détenus de façon illicite par des particuliers ;

2.1.2. La banque des données nationale générale (BNG) et la banque de données « Art Information System » (ARTIST)

a) La Banque des données nationale générale (BNG)

16. d'étendre le délai légal de la conservation des données relatives aux vols d'œuvres d'art au sein de la Banque nationale générale et, pour ce faire, d'envisager une modification de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police ;

17. de procéder aux adaptations nécessaires permettant d'ajouter à la Banque nationale générale les photos d'œuvres d'art volées et/ou disparues ;

b) La banque de données « Art Information System » (ARTIST)

18. d'apporter des améliorations techniques à la banque de données ARTIST et de l'étendre.

Cette version améliorée doit permettre la géolocalisation, la connexion à PoliceMaps, l'établissement automatique de rapports à l'attention d'Interpol, ainsi qu'un traitement et une comparaison d'images plus performants. La mise en ligne de la banque de données ARTIST doit donner aux services de police de première ligne la possibilité de consulter la banque de données sur le terrain et d'y ajouter, au moyen d'applications mobiles, des photographies des objets concernés et des informations complémentaires ;

19. d'intégrer la banque de données nationale ARTIST dans le projet PSYCHE d'Interpol, pour autant qu'une utilisation sécurisée puisse être garantie ;

20. de mettre au point une interaction et un partage de données automatisés entre ces deux banques de données au sujet des objets d'art volés susceptibles de faire l'objet d'un commerce international ;

21. de faire en sorte que la douane bénéficie elle aussi d'un accès direct à la banque de données ARTIST renouvelée, en s'inspirant du modèle italien où la police et la douane italiennes disposent d'une application spécifique permettant de photographier une œuvre d'art suspecte et de procéder en ligne à une comparaison avec le contenu des bases de données existantes ;

22. de faire en sorte que la banque de données ARTIST renouvelée soit gratuitement accessible, en deuxième ligne, au public, aux antiquaires et aux salles de vente, comme c'est le cas dans les pays voisins ;

23. plus spécifiquement, d'envisager la création d'un site miroir et/ou d'une application permettant de consulter facilement en ligne les données relatives aux objets volés, étant entendu que les données sauvegardées ne contiendraient que la description des objets et seraient dépourvues de tout élément sensible en termes de respect de la vie privée ;

24. à ces fins, d'explorer la piste d'une collaboration entre le secteur public et le secteur privé ;

25. de réactiver la possibilité d'envoyer, à partir de la banque de données ARTIST, des alertes aux antiquaires, galeries, sites de vente aux enchères en ligne, salles de vente et experts en œuvres d'art afin de les informer sur les œuvres volées récemment et ce, en utilisant une liste de mailing et/ou une application ;

26. d'examiner, à court terme, l'opportunité de donner à la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) un accès direct à la banque de données ARTIST ;

2.1.3. La police locale

27. de mieux définir et d'explicitier la répartition des compétences et responsabilités respectives des polices fédérale et locale en matière de vol et trafic d'œuvres d'art. La collaboration et la concertation entre les deux niveaux doivent être améliorées ;

28. de mettre en place un dispositif de réseau entre les différentes zones de police afin que les informations relatives aux vols d'œuvres d'art circulent de manière fluide ;

29. de désigner dans chaque arrondissement judiciaire une personne de contact en matière de vol d'œuvres d'art et de prévoir des modules spécifiques de formation à son intention ;

30. d'être attentif au phénomène du vol d'œuvres d'art dans les plans zonaux de sécurité dans les zones de police locale ;

31. d'établir une liste de contrôle du matériel dont l'équipe d'intervention de police locale pourrait disposer dans le cadre des constatations d'un vol d'œuvres d'art et d'améliorer les directives et les outils (modèles de PV, etc.) à disposition de la police locale ;

2.2. Plan national de sécurité (PNS) et justice

32. d'inscrire la lutte contre le vol et le trafic d'œuvres d'art comme priorité dans le Plan national de sécurité, au vu, entre autres, de ses graves implications en matière de financement du terrorisme ;

33. de traiter cette priorité politique en facilitant une coopération forte et rationnelle entre les services des douanes, la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), le procureur fédéral et les services de renseignement, et de combattre et endiguer ainsi le financement du terrorisme et de la criminalité organisée par le biais du vol et du commerce illicite d'œuvres d'art ;

34. de désigner un magistrat de référence pour la criminalité liée à l'art, à l'exemple de ce qui existe en France et aux Pays-Bas.

Ce magistrat coopérera étroitement avec la cellule « Art et Antiquités » et veillera à l'application des dispositions réglementaires en vigueur en s'assurant de la mise en œuvre des sanctions pénales ou administratives prévues ;

35. d'investir dans la formation de ce magistrat de référence, étant donné que la spécialisation permet d'orienter les recherches de manière efficace ;

2.3. Douanes

36. de veiller à ce que le protocole de collaboration qui lie actuellement la police fédérale et la douane en matière de vol d'œuvres d'art soit appliqué sur le terrain et qu'il soit fait rapport à ce propos tous les deux ans aux Parlements ;

37. de charger les services des douanes d'analyser les moyens et instruments nécessaires pour leur permettre d'effectuer des contrôles renforcés sur les importations et exportations de biens culturels et sur les infractions constatées ;

38. d'assurer, grâce à des formations ciblées, une expertise au sein des douanes en matière de lutte contre le vol et le commerce illicite de biens culturels ;

39. de veiller à ce que les services douaniers, la police et la cellule « Art et Antiquités » réactivée signalent immédiatement à la banque de données d'Interpol les biens culturels illégaux saisis, afin de pouvoir frapper plus rapidement les réseaux internationaux de trafiquants ;

40. de mettre en place un dialogue entre la CTIF, les services de police spécialisés et la douane afin d'aboutir à un plan d'action et de lutte contre le commerce illicite de biens culturels.

Tant l'équipe de surveillance du Conseil de sécurité des Nations unies que l'Organisation mondiale des douanes - par le biais de la résolution de juillet 2016 du Conseil de coopération douanière sur le rôle de la douane dans la prévention du trafic illicite de biens culturels - ont insisté sur l'importance de la coopération internationale pour lutter contre le commerce illicite et, surtout, pour renforcer les mesures nécessaires en la matière ;

41. de formuler des recommandations en ce qui concerne le régime de sanctions (amende et confiscation) spécifiquement applicable aux biens culturels en provenance d'Iraq et de Syrie sur la base des articles 231, 249 à 253 et 263 à 284 de la loi générale sur les douanes et accises du 18 juillet 1977.

3. Coopération

Le Sénat recommande aux autorités compétentes :

3.1. Coopération internationale

42. de favoriser la coopération internationale lors des enquêtes transnationales, de prendre des mesures aux frontières et d'assurer la coopération transfrontalière par un système d'alerte ;

43. de respecter leurs engagements internationaux, en particulier envers Interpol et l'UNESCO, en matière de vol d'œuvres d'art ;

44. de prendre en compte les conclusions émanant de la réunion annuelle du Groupe d'experts d'Interpol (IEG) sur les biens culturels volés ;

45. de plaider, au niveau européen et international, pour un échange et un enregistrement plus rapides et plus efficaces des données relatives aux objets d'art volés, en créant par exemple des règles uniformes pour la déclaration de vol d'objets d'art et d'antiquités ;

46. d'encourager notamment la participation des représentants de la police et de la magistrature, des acteurs publics et privés et des décideurs politiques, à « Horizon 2020 », une plateforme active sur le thème du patrimoine culturel en danger et du commerce illicite de biens culturels, afin d'analyser et de promouvoir des bonnes pratiques au niveau des États membres de l'UE ;

47. de plaider pour une meilleure concertation et coordination permanentes entre l'Union européenne et Europol, dans le cadre de la lutte contre le commerce illicite de biens culturels ;

48. de renforcer la coopération entre les services de douane et de police des États membres de l'Union européenne entre eux mais aussi avec Europol pour l'appui aux enquêtes. Dans ce renforcement de la collaboration internationale, l'UNESCO, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et le Conseil international des Musées (ICOM) ont aussi un rôle proactif à jouer. Cette coopération devrait être promue et maintenue à tous les niveaux ;

49. de coopérer au niveau européen en vue d'améliorer (et de rendre obligatoire) la transmission d'informations par les États membres de l'UE vers des organisations internationales comme l'OMD afin de développer, à l'échelle internationale et européenne, l'expertise et la collecte de données relatives au vol et au commerce illicite d'œuvres d'art ;

50. de développer une approche qui permette de garantir une suite favorable à toute demande internationale d'échange d'informations dans la lutte contre le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art ;

51. d'instaurer une collaboration entre la CTIF et ses homologues mondiaux, dans le cadre du vol d'œuvres d'art. Ces cellules pourraient échanger rapidement les informations entre elles et cette expertise pourrait être mise à disposition des autorités judiciaires et douanières ;

52. de plaider au niveau international pour l'instauration d'une fiche internationale officielle des documents recherchés ou suspects, en vue de donner suite au point de vue formulé en la matière à Vienne, en 2004, par le Conseil international des archives (ICA) ;

53. de plaider pour que l'UNESCO et l'ICOM mènent une étude internationale qui croise et analyse les différentes données disponibles sur les vols d'œuvres d'art et les routes commerciales, afin de pouvoir estimer l'ampleur du phénomène ;

3.2. Concertation Intra-Belge

3.2.1. Concertation et accords de coopération

54. de conclure entre l'autorité fédérale et les entités fédérées compétentes un accord de coopération relatif aux œuvres volées et au vol d'œuvres d'art, dans la perspective d'une action plus efficace et d'une visibilité accrue pour le citoyen.

Cet accord de coopération contiendrait des dispositions sur la manière dont les autorités culturelles et les services de police et de douane peuvent s'entraider.

Dans ce cadre, le Sénat recommande également d'assurer la mise en œuvre de directives ciblées à tous les niveaux de pouvoir ainsi que l'élaboration et l'application de sanctions ;

55. de transformer l'actuelle plateforme interfédérale de concertation informelle « Importation, exportation et restitution de biens culturels » en un organe de concertation structurel, chargé de la sauvegarde de notre patrimoine artistique et de la lutte contre le vol d'œuvres d'art.

À cette fin, la plateforme se réunira à intervalles réguliers et fera rapport de ses activités deux fois par an auprès des Parlements respectifs ;

56. de clarifier et d'uniformiser en concertation la réglementation relative aux biens culturels à Bruxelles.

La discussion sur les compétences en matière de protection et d'exportation de biens culturels est source de confusion et génère une situation problématique en ce qui concerne les biens culturels situés à Bruxelles. Pour le classement des biens mobiliers à Bruxelles, on considère par exemple que les Communautés respectives et l'autorité fédérale ne sont compétentes que pour les biens conservés dans des institutions relevant de leurs compétences exclusives.

La situation est plus équivoque, surtout en ce qui concerne les biens culturels religieux, oraux et immatériels. La concertation et l'harmonisation entre les diverses autorités compétentes sont donc de mise en la matière, par exemple dans le cadre de la Conférence interministérielle Culture, en vue de la conclusion éventuelle d'un accord de coopération ;

3.2.2. Procédure en douane

57. d'organiser une concertation afin d'examiner la suppression du double système douanier existant et de parvenir, en ce qui concerne la délivrance des certificats européens, à un guichet unique, une approche uniforme et une procédure unique.

En vertu du double système actuel, les Communautés et la Région de Bruxelles-Capitale sont compétentes pour la délivrance de la licence requise pour l'importation et l'exportation générales de biens culturels. L'importation et l'exportation de biens culturels en provenance de Syrie et d'Iraq (à partir du 6 août 1990 pour l'Iraq et du 15 mars 2011 pour la Syrie) sont soumises à une licence délivrée par le SPF Économie.

En 2019, le nouveau règlement UE concernant l'importation de biens culturels (COM 2017 (375)) entrera aussi en vigueur. La Belgique sera alors tenue de soumettre l'importation de certaines catégories de biens culturels à une autorisation « culturelle » préalable. Pour l'heure, on ne sait pas encore précisément quelle instance sera chargée de délivrer ces certificats ;

3.3. Restitution des œuvres d'art et des objets culturels

58. de définir une approche commune en matière de restitution des œuvres d'art volées en général, et des œuvres d'art volées durant la Seconde Guerre mondiale en particulier ;

59. d'assurer le suivi correct et le respect des Principes de Washington applicables aux œuvres d'art confisquées par les nazis ;

60. de poursuivre les efforts menés dans le cadre de la lutte contre le vol d'objets et d'œuvres d'art de la Communauté juive en Belgique, sur la base de la loi du 20 décembre 2001 relative au dédommagement des membres de la Communauté juive de Belgique pour les biens dont ils ont été spoliés ou qu'ils ont délaissés pendant la guerre 1940-1945 ;

61. d'ouvrir la banque de données existante, visée à l'article 9, § 2, de cette même loi, au public et de verser les archives aux Archives générales du Royaume. Cette banque de données reprend toutes les œuvres dites orphelines, c'est-à-dire les œuvres dont l'origine est imprécise ou douteuse, à l'exemple de la banque de données « *Herkomst Gezocht* » utilisée aux Pays-Bas ;

62. de lancer une réflexion analogue en ce qui concerne les œuvres d'art et biens culturels dérobés à l'époque coloniale, y compris sur la mise en place d'un cadre juridique permettant d'apporter une réponse correcte et précise à ce problème ;

63. d'élaborer une approche commune en ce qui concerne la restitution d'œuvres d'art volées dans des régions en guerre et des zones de conflits ;

64. de suivre avec attention les suites qui seront données à l'étude réalisée par l'Institut royal du Patrimoine artistique (IRPA) sur les œuvres d'art disparues de nos régions sous le régime français et, le cas échéant, d'entreprendre certaines mesures et d'entamer un dialogue constructif et raisonnable avec le gouvernement français à cet effet.

4. Crime organisé, blanchiment et financement du terrorisme

Le Sénat recommande aux autorités compétentes :

65. d'intégrer le vol des œuvres d'art à sa juste mesure dans la lutte contre la criminalité organisée, avec une attention particulière pour le phénomène des bandes organisées au niveau international.

Le vol d'œuvres d'art et le défi y afférent de la protection et de la restitution des biens culturels constituent en effet une problématique multidimensionnelle et complexe qui nécessite une approche intégrée et multidisciplinaire à l'échelon tant national qu'international ;

4.1. La cellule de traitement des informations financières

66. de donner suite à la recommandation formulée par la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), en ce qui concerne le financement du terrorisme par le commerce illicite et le vol d'œuvres d'art ;

67. d'évaluer (afin de procéder à des ajustements, si nécessaire), en concertation avec la CTIF, si les compétences et les missions actuelles de celle-ci lui permettent de jouer le rôle le plus efficace possible en ce qui concerne la visualisation et la détection du lien entre le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art et le blanchiment d'argent, le financement du terrorisme et la criminalité organisée ;

68. d'instaurer un dialogue de collaboration entre la CTIF et les services des douanes et, en parallèle, d'étendre aux services de douanes l'échange d'informations existant entre le procureur fédéral et les services de renseignement.

Sur la base d'informations plus étoffées et de dossiers à suivre, la CTIF pourrait réaliser une analyse de risques relative au financement du terrorisme ;

4.2. Internet

69. d'intégrer, dans le cadre de la lutte contre le vol d'œuvres d'art, tous les aspects liés au commerce illicite en hausse sur l'Internet ;

70. de mettre en œuvre la série de bonnes pratiques élaborées par l'UNESCO, en association avec Interpol et l'ICOM (« Mesures élémentaires concernant les biens culturels mis en vente sur Internet ») et relatives à la vente de biens culturels spoliés sur des plateformes de vente sur Internet.

Ces mesures prévoient :

- la mise au point d'un avertissement spécifique, en concertation avec les plateformes de vente sur Internet, recommandant aux acheteurs potentiels d'objets culturels datant de l'Antiquité de s'enquérir de la provenance de ceux-ci et les informant de la possibilité que des objets d'art obtenus illicitement soient saisis ;

- l'instauration de contrôles plus poussés sur les plateformes de vente sur Internet. Ainsi, la France a développé une interface qui permet à ces plateformes de rechercher les objets culturels volés parmi les objets mis en vente ;

- la conclusion d'accords entre les principaux sites de vente et les autorités policières et judiciaires ;

71. de conclure des partenariats public-privé entre les autorités et des plateformes de vente comme *eBay*, ou encore entre les pays et le « *Google Cultural Institute* », qui propose en ligne des archives des informations et des photos relatives aux œuvres d'art, et ce afin de freiner le commerce illicite sur Internet ;

72. d'associer la *Federal Computer Crime Unit* (FCCU) à la lutte contre le commerce illicite d'œuvres d'art sur Internet.

5. Acteurs et espaces culturels, religieux, économiques et scientifiques

Le Sénat recommande aux autorités compétentes :

73. d'investir davantage dans la prévention afin d'éviter les vols d'œuvres d'art ;

5.1. Les musées

5.1.1. La sécurisation des musées

74. de prévoir des modes de financement adéquats (y compris des incitants fiscaux favorisant la mobilisation de personnel ou facilitant la mise en place de divers dispositifs techniques) afin d'assurer la préservation, la protection, la sécurisation, l'inventorisation et la traçabilité des œuvres d'art et des biens culturels inscrits dans des collections publiques comme privées ;

75. de promouvoir des mesures de prévention simples, comme des mesures électroniques (installations d'alarmes incendie ou anti-vol, caméras de surveillance etc.) ou des mesures mécaniques (fixations professionnelles et efficaces des statues et une fermeture sécurisée pour toutes les fenêtres) ;

76. d'examiner la possibilité de rencontrer une requête du secteur par rapport à la présence de personnel spécialisé en vue d'optimiser la qualité de l'accueil du public et la sécurisation des musées dans le cadre de la formation d'agent de sécurité ;

77. de ne présenter le patrimoine artistique public en ligne qu'après avoir suffisamment investi dans sa sécurisation ;

5.1.2. L'inventaire du patrimoine mobilier et immobilier

78. de dresser un inventaire complet du patrimoine mobilier et immobilier dans toutes les institutions publiques ;

79. à cette fin, d'élaborer un système unique d'inventaire et de l'appliquer à toutes les collections publiques, conformément à l'obligation prévue à l'article 5b de la Convention UNESCO de 1970.

Il est recommandé d'appliquer la norme d'inventaire Object ID, mise au point par Interpol, le Conseil international des Musées (ICOM) et le Musée Getty ;

80. d'effectuer au moins une fois par an un contrôle sur place, afin de vérifier que les objets repris à l'inventaire se trouvent effectivement à l'endroit qui y est indiqué ;

5.2. Acteurs et espaces religieux

81. de veiller à ce que tout vol commis dans une église ou au préjudice d'un ordre religieux soit déclaré à la police afin que l'information soit communiquée aux niveaux local, national et international ;

82. de consolider la bonne coopération avec le CRKC (*Centrum voor religieuze kunst en cultuur*) afin que les informations sur le patrimoine religieux volé puissent être partagées et diffusées en permanence. Le CRKC dispose d'un large réseau qui peut être utilisé pour la restitution et une intervention plus rapide ;

83. de consolider la coopération entre le CRKC et son pendant wallon, le CIPAR (Centre interdiocésain du Patrimoine et des Arts religieux), par l'échange d'outils et de bonnes pratiques. Les expériences positives du CRKC en matière d'inventaire du patrimoine religieux mobilier et immobilier peuvent servir d'exemple à cet égard ;

84. de renforcer la sécurisation des églises et des édifices religieux, en généralisant les systèmes d'antivol et anti-incendie et en encourageant la dynamique des églises ouvertes. Il s'agit d'une bonne pratique puisqu'une église ouverte est une église qui est utilisée et qui peut, de ce fait, compter sur une certaine forme de contrôle social ;

5.3. Antiquaires et marchands d'art

85. d'élaborer une réglementation légale prévoyant l'obligation pour les commerçants (antiquaires, marchands d'art, etc.) de tenir un registre des pièces entrantes et des pièces sortantes, conformément à l'article 10a de la Convention UNESCO de 1970.

Cet article prévoit que le registre doit mentionner la provenance de chaque bien culturel, le nom et l'adresse du fournisseur, la description et le prix de chaque bien vendu et qu'il doit également informer l'acheteur du bien culturel de l'interdiction d'exportation dont ce bien peut être l'objet.

Cette réglementation devrait voir le jour en étroite concertation avec le secteur et dans un esprit de simplicité administrative. Comme ce registre contient des informations commerciales, il faudra veiller particulièrement à ce que la réglementation légale respecte la confidentialité des informations en question ;

86. d'étendre aux antiquaires et aux galeristes l'obligation légale de signaler les transactions suspectes aux autorités compétentes, à savoir la CTIF et le SPF Économie ;

87. de veiller à ce que le contrôle du respect de l'ensemble de ces obligations soit assuré par le SPF Économie ;

88. d'actualiser la charte des antiquaires, en étant particulièrement attentif aux vols d'œuvres d'art et aux œuvres volées proprement dites, ainsi qu'au respect des règles de la CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction) ;

89. d'établir un code éthique pour les experts en matière d'œuvres d'art, à l'instar de ce qui existe dans plusieurs autres domaines. En effet, l'expertise d'une pièce dont l'origine n'est pas claire, réalisée par un grand spécialiste en histoire de l'art ou en archéologie, augmente considérablement sa valeur ;

5.4. Archives

90. d'accorder aux archivistes un accès (direct) à un magistrat de référence compétent en matière de lutte contre le vol et le commerce illicite d'œuvres d'art ;

91. de mettre en place une protection légale particulière, instaurant l'imprescriptibilité pour l'aliénation et la perte de documents officiels ;

92. de réfléchir à une modification de la législation applicable aux Archives du Royaume, en ce qui concerne la charge de la preuve pour les documents et les pièces qui appartiennent aux Archives du Royaume de Belgique. La réglementation n'est pas adéquate, car elle impose aux Archives du Royaume des charges disproportionnées, en termes d'administration et de personnel, pour rassembler des données et des preuves attestant qu'elles sont bien les propriétaires légitimes des documents et pièces officiels ;

5.5. Acteurs scientifiques

93. de soutenir financièrement les chercheurs dans leurs travaux d'inventaire et de publication ;

94. de soutenir financièrement certains projets du Comité du Patrimoine mondial, en particulier pour les missions où sont investis des chercheurs belges, à l'instar du soutien du gouvernement flamand à la mission sur le site de Palmyre en Syrie ;

95. d'inclure une clause éthique dans la procédure d'introduction d'un dossier auprès du Fonds de la recherche scientifique (FRS-FNRS) ou du *Fonds Wetenschappelijk Onderzoek* (FWO). Ce n'est pas le cas actuellement, par exemple pour les archéologues ;

5.6. Secteur des assurances

96. d'examiner la possibilité d'une collaboration avec des entreprises privées afin de dresser un inventaire normalisé que les compagnies d'assurances pourront utiliser pour la prévention et la restitution. L'information doit être bien structurée pour pouvoir être échangée facilement. La valeur des œuvres d'art n'est pas une information à partager ;

97. de plaider auprès de l'UNESCO pour l'instauration d'analyses de risques des institutions culturelles à travers le monde, à l'instar de ce qui avait été fait par la *Global Risk Assessment Platform (GRASP)*.



AUDITIONS ET AVIS ÉCRITS

I. Audition du 6 novembre 2017

- M. Patrick Ludinant, directeur de la DJSOC, police judiciaire fédérale
- M. Lucas Verhaegen, personne de référence en matière de criminalité d'art, police judiciaire fédérale (DJSOC)

II. Audition du 10 novembre 2017

- M. Alexandre Chevalier, vice-président d'ICOM (International Council of Museums - Belgique)
- professeur Didier Viviers, Centre de recherches en archéologie et patrimoine (CReA-Patrimoine), ULB
- M. Yves-Bernard Debie, avocat, représentant de la Chambre royale des antiquaires et des négociants en œuvres d'art de Belgique
- M. Éric Hemeleers, directeur d'Eeckman Art & Insurance

III. Audition du 20 novembre 2017

- M. Philippe de Koster, directeur de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF)
- professeur Bert Demarsin, Centrum voor rechtsmethodiek, responsable du Art, Law & Management Research Programme, KU Leuven
- M. Patrick Versluys, attaché auprès de l'administration générale des Douanes et Accises

IV. Audition du 24 novembre 2017

- professeur Marc Vervenne, président de la Commission flamande pour l'UNESCO (*Vlaamse UNESCO commissie*)
- M. Philippe Busquin, président, et Mme Nicole Gesché-Koning, membre de la Commission belge francophone et germanophone pour l'UNESCO
- M. Janpjet Callens, consultant et conseiller art et antiquités, Artsafe.be

V. Audition du 4 décembre 2017

- M. Eric Wauters, commissaire, secrétaire adjoint auprès de la Commission permanente de la police locale
- M. Jan Jaspers, directeur du département Patrimoine religieux immobilier, ASBL Centrum voor religieuze kunst en cultuur (CRKC)

VI. Audition du 15 janvier 2018

- Mme Anna Kedziorek, direction générale de la Culture et de l'Éducation, Commission européenne
- Mme Elena Maidou, direction générale de la Fiscalité et de l'Union douanière, Commission européenne

VII. Audition du 19 janvier 2018

- M. Carlo Chiaromonte, chef des divisions du Droit pénal et de l'Anti-terrorisme, Conseil de l'Europe

VIII. Audition du 29 janvier 2018

- M. Christophe de Bassompierre, représentant de M. Didier Reynders, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales
- Mme Daphné Bourgoing, représentante de Mme Alda Greoli, ministre de la Culture de la Communauté française
- M. Hans Feys, représentant du ministre flamand de la Culture, M. Sven Gatz
- M. Baptiste Delhauteur, représentant du ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale

IX. Avis du 21 novembre 2017 des Archives générales du Royaume et des Archives de l'État dans les provinces

X. Avis du 23 novembre 2017 du Comité belge du Bouclier bleu ASBL

XI. Avis du 1er décembre 2017 du Strategische Adviesraad voor cultuur, jeugd, sport en Media (SARC) de l'Autorité flamande - *Sectorraad Kunsten en Erfgoed (SARC) van de Vlaamse overheid* - *Sectorraad Kunsten en Erfgoed*

LES RAPPORTS D'INFORMATION DU SÉNAT



Rapport d'information concernant le suivi de la mise en œuvre de la Plateforme d'action de la quatrième Conférence mondiale des Nations unies sur les femmes (Pékin)
(dossier n° 6-97) - adopté le 6 mars 2015



Rapport d'information sur la transposition du droit de l'Union européenne en droit belge
(dossier n° 6-131) - adopté le 21 mai 2015



Rapport d'information concernant l'examen des possibilités de créer un régime légal de coparentalité
(dossier n° 6-98) - adopté le 11 décembre 2015



Rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale, les Communautés et les Régions en vue de développer une approche commune dans la lutte contre la pauvreté infantile dans notre pays
(dossier n° 6-162) - adopté le 26 février 2016



Rapport d'information concernant la nécessaire collaboration entre l'autorité fédérale et les Régions en vue d'instaurer une offre et un plan de transports publics mieux intégrés
(dossier n° 6-201) - adopté le 20 mai 2016

