COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 26.9.2019
COM(2019) 429 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

sur la mise en œuvre du règlement (CE) nº 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels

1er janvier 2014 - 31 décembre 2017

Table des matières

1. Résumé 2
2. Introduction 3
3. Contexte du règlement 3
3.1 Contexte européen 3
3.2 Contexte international 4
4. Mise en œuvre du règlement 4
4.1 Objectifs et résultats 4
4.2 Définition des biens culturels 5
4.3 Seuils financiers et d'ancienneté 6
4.4 Chiffres relatifs aux autorisations normales d'exportation 6
4.5 Autorisations ouvertes spécifiques et générales 7
4.6 Exemption de l'obligation en matière d'autorisation d'exportation 8
4.7 Motifs de rejet d'une demande d'autorisation 8
4.8 Problèmes concernant les formulaires d'autorisation 9
4.9 Annulation ou révocation des autorisations 9
4.10 Utilisation des systèmes électroniques 9
4.11 Sanctions et autres mesures 10
4.12 Coopération entre les autorités 10
4.13 Ressources matérielles et humaines 11
5. Conclusions et questions en suspens 11
6. ANNEXES 13
Tableau 1. Autorisations normales délivrées par les États membres * 13
Tableau 2. Autorisations ouvertes spécifiques en circulation 14
Tableau 3. Autorisations ouvertes générales en circulation 15
Tableau 4. Demandes d'autorisations normales refusées 16
Tableau 5. Envois non conformes détectés 17
Tableau 6. Autorisations normales délivrées par les États membres par rapport au nombre d'autorisations normales refusées et d'envois non conformes détectés 18

1. RESUME

Le présent rapport porte sur la mise en œuvre du système d'autorisation d'exportation de biens culturels établi par le règlement (CE) nº 116/2009 concernant l'exportation de biens culturels et le règlement d'exécution (UE) nº 1081/2012 de la Commission.[1]

Le rapport se fonde sur les données fournies par les États membres en réponse à un questionnaire portant sur l'ensemble des aspects de l'application du système d'autorisation d'exportation. Il couvre la période allant de 2014 à 2017. Les chiffres indiqués dans les annexes ont trait à trois types d'autorisations d'exportation: les autorisations normales, les autorisations ouvertes spécifiques (exportations temporaires répétées par des particuliers) et les autorisations ouvertes générales (exportations temporaires répétées par des musées ou des institutions similaires).

Le rapport fournit également des informations sur les initiatives actuelles et les défis à venir, comme l'amélioration de la coopération entre les autorités des États membres qui interviennent dans la mise en œuvre du règlement, la promotion d'une compréhension commune des dispositions du règlement par les États membres, le recensement des bonnes pratiques pour les autorités compétentes et les douanes lors de la recherche de la provenance des biens culturels et l'analyse des possibilités techniques, financières et juridiques liées à l'utilisation de procédés électroniques dans le cadre de la délivrance et du contrôle des autorisations d'exportation, notamment le développement d'un système électronique centralisé qui servirait d'interface avec les systèmes nationaux de dédouanement ou une connexion à ce système centralisé.

[1] En application de l'article 10 du règlement (CE) nº 116/2009, la Commission est tenue d'adresser périodiquement au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen un rapport concernant l'application dudit règlement.

2. INTRODUCTION

Le règlement (CE) nº 116/2009 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels[2] (ci-après le «règlement») subordonne l'exportation de certains biens culturels hors du territoire douanier de l'Union européenne (ci-après l'«UE») à la présentation d'une autorisation d'exportation et assure un contrôle uniforme des exportations de ces biens aux frontières extérieures de l'UE. L'annexe I définit le champ d'application matériel du règlement en énumérant les catégories de biens culturels auxquelles celui-ci s'applique, ainsi qu'en fixant les exigences minimales en matière d'ancienneté et/ou de valeur pour la majorité des catégories citées.

Les autorisations d'exportation sont délivrées par l'autorité compétente du dernier État membre sur le territoire duquel l'objet culturel se trouvait, légalement et à titre définitif. Les contrôles douaniers veillent ensuite à ce que les biens culturels ne puissent quitter le territoire douanier de l'Union européenne que s'ils sont accompagnés d'une autorisation d'exportation valable.

Pour assurer l'uniformité du formulaire sur lequel est établie l'autorisation d'exportation prévue par ledit règlement, il a été nécessaire de déterminer les conditions d'établissement, de délivrance et d'utilisation auxquelles il doit satisfaire. Le règlement d'exécution (UE) nº 1081/2012[3] prévoit trois types d'autorisations d'exportation (l'autorisation normale, l'autorisation ouverte spécifique et l'autorisation ouverte générale) et en définit les dispositions d'application. La législation nationale de certains États membres peut imposer des restrictions supplémentaires concernant la circulation d'objets qualifiés de trésors nationaux, y compris l'obligation d'obtenir une autorisation.

Les listes actualisées des autorités compétentes pour la délivrance des autorisations d'exportation, ainsi que la liste des bureaux de douane habilités à accomplir les formalités d'exportation, font l'objet d'une publication au Journal officiel[4].

L'objectif du règlement est de réconcilier le principe fondamental de la libre circulation des biens et le principe de la protection des trésors nationaux dans le contexte historique de la création du marché intérieur qui a aboli l'ensemble des frontières intérieures entre les États membres.

En application de l'article 10 du règlement, la Commission est tenue d'adresser périodiquement au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen un rapport concernant l'application dudit règlement.

Le présent rapport se fonde sur les informations, dont des données statistiques sur l'utilisation des autorisations d'exportation, fournies par les États membres en réponse à un questionnaire portant sur l'ensemble des aspects de l'application du système d'autorisation d'exportation, ainsi que sur les discussions menées au sein du groupe d'experts sur les questions douanières en rapport avec les biens culturels.

3. CONTEXTE DU REGLEMENT

3.1 Contexte européen

Le système mis en place au niveau de l'UE par le règlement vient compléter les autres instruments et initiatives visant à protéger les biens culturels. L'instrument le plus pertinent à cet égard est la

[2] Règlement (CE) nº 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels (*JO L 39 du 10.2.2009, p. 1).*

[3] Règlement d'exécution (UE) nº 1081/2012 de la Commission du 9 novembre 2012 portant dispositions d'application du règlement (CE) nº 116/2009 du Conseil concernant l'exportation de biens culturels (*JO L 324 du 22.11.2012, p. 1).*

[4] La publication la plus récente de ces références figure dans le JO C 71 du 24.2.2018, p 5.

directive 2014/60/UE relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre[5]. Cette directive autorise la restitution de tout bien culturel défini par un État membre comme un trésor national ayant une valeur artistique, historique ou archéologique. À cet effet, les autorités centrales chargées de la mise en œuvre de la directive dans les États membres sont tenues de coopérer et d'échanger des informations sur les sorties illicites de biens culturels en utilisant le système d'information du marché intérieur (IMI).

Le règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil concernant l'introduction et l'importation de biens culturels[6] qui a été récemment adopté est un autre instrument complémentaire important. Il établit les règles et les conditions relatives aux importations temporaires ou permanentes dans l'Union de biens culturels qui ont été créés ou découverts dans des pays tiers, ainsi qu'aux cargaisons de tels biens en transit. En raison de sa dimension commerciale extérieure, la typologie du règlement (UE) 2019/880 s'inspire principalement de 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[7].

Enfin, deux mesures ad hoc de l'Union en la matière, le règlement (CE) nº 1210/2003 du Conseil[8] et le règlement (UE) nº 36/2012 du Conseil[9], interdisent le commerce de biens culturels avec l'Iraq et la Syrie.

3.2 Contexte international

Au niveau international, l'instrument le plus pertinent pour l'exportation de biens culturels est la convention de l'Unesco de 1970. À ce jour, la Convention compte 140 États parties et a été ratifiée par 26 États membres.

4. MISE EN ŒUVRE DU REGLEMENT

4.1 Objectifs et résultats

Le règlement fixe des règles uniformes concernant le contrôle des biens culturels avant leur exportation en provenance du territoire douanier de l'Union afin, d'une part, de préserver la libre circulation au sein du marché intérieur et, d'autre part, de protéger les trésors nationaux des États membres. Dans l'ensemble, les États membres estiment que le règlement a atteint ces objectifs, mais que certains aspects peuvent être améliorés.

En particulier, en ce qui concerne la lutte contre le commerce illicite de biens culturels, le règlement a produit des résultats relativement bons. La plupart des États membres considèrent son système d'autorisation comme un instrument très important pour assurer la légalité des échanges avec les pays tiers, en particulier en ce qui concerne les biens culturels qui nécessitent une autorisation d'exportation indépendamment de leur valeur (objets archéologiques, éléments de monuments, etc.).

[5] 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) nº 1024/2012 (refonte) (JO L 159 du 28.5.2014, p. 1).
[6] Règlement (UE) 2019/880 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels (JO L 151 du 7.6.2009, p. 1).
[7] Paris, 14 novembre 1970.
[8] Règlement (CE) nº 1210/2003 du Conseil du 7 juillet 2003 concernant certaines restrictions spécifiques applicables aux relations économiques et financières avec l'Iraq et abrogeant le règlement (CE) nº 2465/1996 du Conseil (JO L 169 du 8.7.2003 p. 6).
[9] Règlement (UE) nº 36/2012 du Conseil du 18 janvier 2012 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Syrie et abrogeant le règlement (UE) nº 442/2011 (JO L 16 du 19.1.2012, p. 1).

En revanche, certains biens culturels appartenant à d'autres catégories ont délibérément fait l'objet d'une sous-évaluation afin d'être exportés sans autorisation.

Les États membres soulignent qu'il serait utile de disposer de plus d'informations sur leurs législations nationales en matière de patrimoine afin d'aider les autorités chargées de délivrer les autorisations à lutter plus efficacement contre le commerce illicite. Quant à l'efficacité des contrôles douaniers, ceux-ci peuvent toujours être améliorés en leur consacrant davantage de ressources humaines et matérielles aux frontières extérieures ainsi qu'en recensant et en adoptant de bonnes pratiques.

Un groupe de projet a été créé en 2017 afin d'analyser les méthodes de travail des États membres pour déterminer la provenance des biens culturels, en ce qui concerne tant les autorités compétentes (lors de la réception des demandes d'autorisation) que les douanes (lors de l'examen des cargaisons ou de la vérification des autorisations d'exportation), de recenser les bonnes pratiques et de formuler des conseils pratiques relatifs à la délivrance des autorisations et aux contrôles douaniers.

Un autre moyen retenu par les États membres pour améliorer les résultats globaux du règlement est l'élaboration de lignes directrices permettant de comprendre les termes «se trouvait légalement et à titre définitif» qui déterminent l'État membre chargé de délivrer l'autorisation d'exportation.[10] Ces lignes directrices permettraient d'éviter que des opérateurs peu scrupuleux déplacent temporairement un bien culturel vers un autre État membre dans le seul but de demander une autorisation dans un État membre autre que celui qui qualifie ce bien culturel de trésor national et qui le protège à ce titre.

4.2 Définition des biens culturels

Le règlement ne définit pas le terme «bien culturel». Au lieu de cela, dans son annexe I, il répertorie 15 catégories de biens relevant de son champ d'application. La plupart de ces catégories sont assorties de limites minimales d'ancienneté et de valeur sous lesquelles les biens culturels ne nécessitent pas d'autorisation d'exportation. On considère généralement que cette situation est le fruit d'un compromis inspiré des catégories figurant à l'article 1er de la convention de l'Unesco de 1970, auxquelles ont été ajoutés des seuils d'ancienneté et de valeur. Dans l'ensemble, il est estimé que l'annexe I fournit un cadre adéquat.

En ce qui concerne la compréhension du champ d'application exact des catégories énumérées à l'annexe I, il a été particulièrement difficile pour les États membres de parvenir à une interprétation uniforme de certains types de biens culturels, tels que les pièces; de définir si des objets appartiennent à des collections ou s'il s'agit de spécimens isolés au titre de la catégorie 13 b) et de classer certaines icônes liturgiques en tant que peintures ou comme éléments de monuments[11]. En outre, les États membres avaient un avis différent sur la question de savoir si la liste des types de biens énumérés à la catégorie 15 a) était exhaustive ou indicative.

Un sous-groupe créé par le comité visé à l'article 8 du règlement a été chargé en 2013 de recueillir les points de vue dominants quant à la manière d'interpréter les différentes catégories de biens culturels et a recensé les principales différences entre les États membres concernant les questions susmentionnées. Il convient également de souligner, notamment en ce qui concerne le classement des icônes liturgiques, que les clarifications apportées par le nouveau règlement (UE) 2019/880 concernant l'importation de biens culturels devraient trancher la question (les icônes et statues liturgiques sont des éléments de monuments religieux).

[10] Malheureusement, aucune affaire de ce type n'a jamais été portée devant la Cour de justice de l'Union européenne. Il n'existe donc pas de définition spécifique de ces deux termes.

[11] En pratique, la grande différence réside dans le fait que le seuil de valeur des peintures (catégorie 3) s'élève à 150 000 EUR, alors que les éléments de monuments (catégorie 2) nécessitent une autorisation d'exportation indépendamment de leur valeur de marché.

4.3 Seuils financiers et d'ancienneté

Les seuils d'ancienneté fixés par le règlement pour certaines catégories de biens culturels sont généralement considérés comme adéquats. Les améliorations possibles de ces dispositions à l'avenir pourraient être la clarification du seuil d'ancienneté concernant les moyens de transport, le relèvement de certains seuils minimaux de 50 à 70 ans et l'établissement d'une limite minimale d'ancienneté pour la catégorie des collections afin d'éviter les contrôles inutiles par les douanes de la multitude d'articles contemporains.

La majorité des États membres estiment que les seuils financiers sont plutôt élevés, tandis qu'une minorité de trois États membres pense qu'ils devraient être encore relevés.

La valeur indiquée dans la demande d'autorisation d'exportation est le plus souvent la valeur de la transaction figurant sur la facture (dans les cas des exportations par des particuliers), sauf dans le cas des exportations temporaires par des musées aux fins d'expositions à l'étranger, pour lesquelles la valeur devant être déclarée est celle de la police d'assurance.

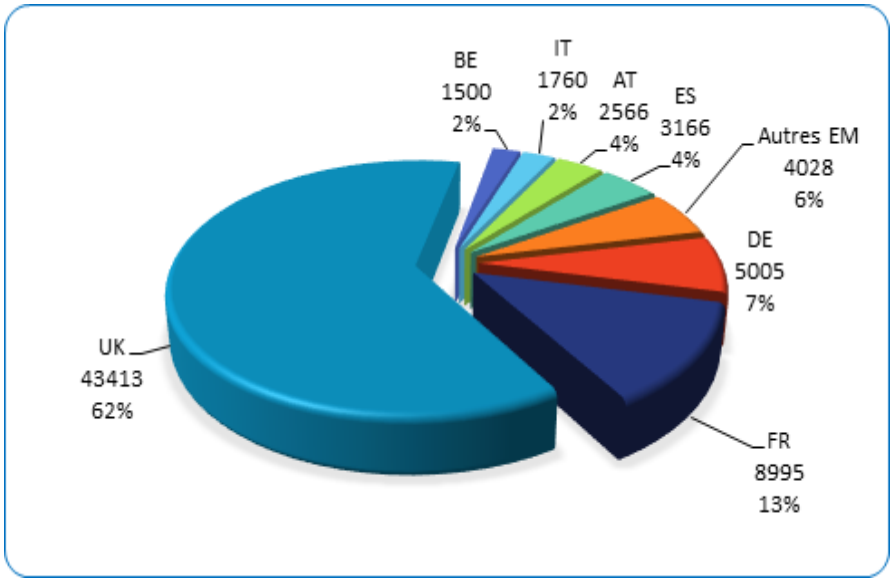
Certains demandeurs semblent réticents à l'idée d'indiquer une valeur et d'autres ne sont pas en mesure de donner une estimation. Toutefois, pour les autorisations normales d'exportation, la plupart des États membres se réfèrent systématiquement à la valeur en douane indiquée dans la déclaration en douane à l'exportation.

La majorité des États membres interrogés estiment que, dans la mesure du possible, il serait utile d'élaborer une approche uniforme en ce qui concerne l'estimation des biens culturels.

4.4 Chiffres relatifs aux autorisations normales d'exportation

Entre 2014 et 2017, les États membres ont délivré 70 433 autorisations normales (pour les données annuelles, voir également le tableau 1 en annexe).

Autorisations normales par État membre entre 2014 et 2017



Par ordre décroissant, les principales catégories pour lesquelles des demandes d'autorisation ont été reçues au cours de la période considérée étaient les suivantes: objets archéologiques (principalement pour des expositions); incunables, manuscrits et cartes; divers objets d'antiquité de la catégorie 15 tels que des bijoux, instruments de musique, meubles et objets d'ameublement, horlogerie, armes, jouets,

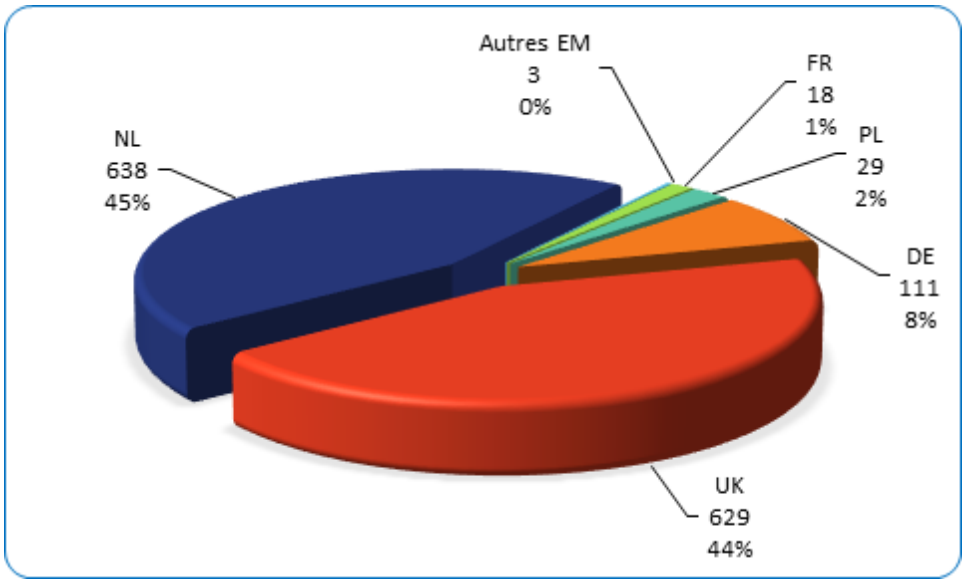
tapis, etc. (principalement pour exportation définitive); suivis des peintures, mosaïques, aquarelles, gouaches et sculptures.

4.5 Autorisations ouvertes spécifiques et générales

Les autorisations ouvertes spécifiques peuvent être délivrées pour un bien culturel spécifique exporté temporairement, de façon régulière, par un particulier (article 10 du règlement d'exécution). Entre 2014 et 2017, 1 428 autorisations ouvertes spécifiques ont été délivrées (pour les données annuelles, voir également le tableau 2 en annexe). Un nombre important d'États membres indiquent ne pas prévoir la délivrance de telles autorisations. Les autres États membres délivrent principalement des autorisations ouvertes spécifiques pour des instruments de musique exportés dans le cadre de prestations artistiques ou pour des moyens de transport anciens exportés à des fins d'expositions.

Tous les États membres, à l'exception de deux, ont délivré un nombre relativement faible de ces autorisations au cours de la période considérée.

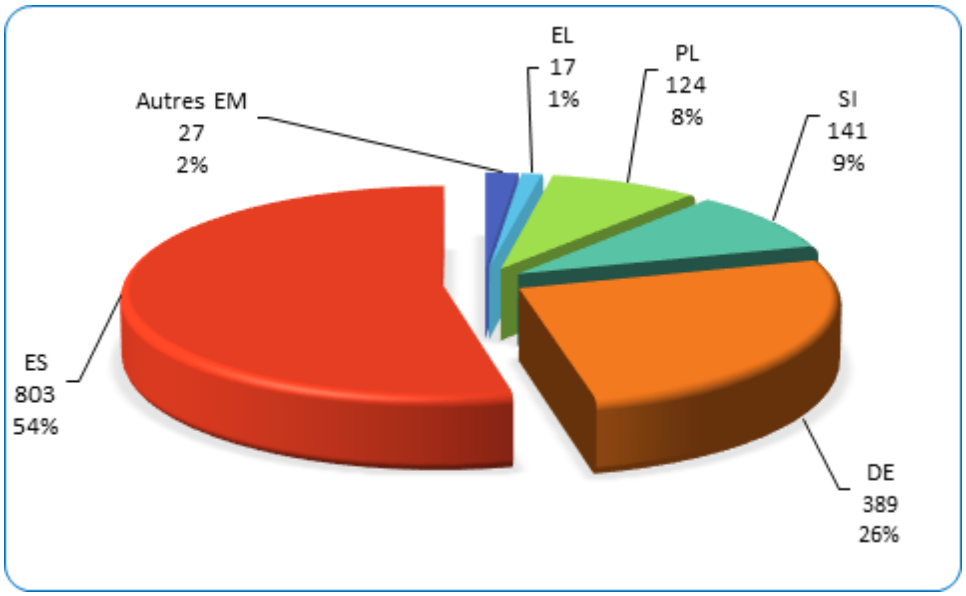
Autorisations ouvertes spécifiques en circulation par État membre entre 2014 et 2017



La durée maximale de validité des autorisations ouvertes spécifiques est de cinq ans en vertu du règlement d'exécution. La majorité des États membres qui délivrent de telles autorisations appliquent cette limite. Il y a toutefois des exceptions où la durée maximale de validité est indéterminée ou plus courte (un à trois ans).

Les autorisations ouvertes générales (article 13 du règlement d'exécution) permettent l'exportation temporaire, de façon régulière, de biens culturels par des musées ou des institutions similaires. Entre 2014 et 2017, 1 501 autorisations ouvertes générales ont été délivrées (pour les données annuelles, voir également le tableau 3 en annexe). La durée maximale de validité de ces autorisations est également de cinq ans. La majorité des États membres qui délivrent de telles autorisations fixent des délais plus courts. La durée dépend généralement de la couverture d'assurance ou des besoins liés au prêt ou à l'exposition.

Autorisations ouvertes générales en circulation par État membre entre 2014 et 2017



4.6 Exemption de l'obligation en matière d'autorisation d'exportation

Seul un État membre interrogé a indiqué qu'il avait eu recours à la possibilité prévue à l'article 2, paragraphe 2, de ne pas exiger d'autorisation d'exportation pour les objets considérés comme offrant un intérêt archéologique ou scientifique limité. Le recours à cette possibilité s'explique principalement par le fait que les objets archéologiques qui ne sont pas le produit direct de fouilles sont considérés comme ayant une valeur scientifique limitée du fait de leur séparation de leur contexte archéologique et historique.

4.7 Motifs de rejet d'une demande d'autorisation

Seuls quelques États membres ont refusé de délivrer une autorisation d'exportation au motif que les biens culturels en question étaient couverts par une législation protégeant des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique conformément à l'article 2, paragraphe 2, alinéa 3. Dans la plupart des cas, une demande d'autorisation d'exportation est rejetée, ou retirée par le demandeur, pour d'autres motifs tels que: preuve insuffisante de l'origine licite; non-respect des règles applicables; l'objet est un faux; la question de l'État membre chargé de délivrer l'autorisation n'a pas été tranchée.

Les cas dans lesquels le demandeur refuse de fournir sur demande des renseignements supplémentaires quant à la provenance de l'objet et retire aussitôt sa demande sont rares. Lorsque cette situation se présente, la majorité des États membres rejettent la demande, informent le demandeur et, s'ils soupçonnent une provenance illicite, en informent également les autorités compétentes en matière répressive.

4.8 Problèmes concernant les formulaires d'autorisation

Les problèmes suivants ont été recensés en ce qui concerne l'utilisation des formulaires d'autorisation:

L'ajout de photographies à la demande d'autorisation est un élément très important, car il permet l'identification de l'objet par les douanes lors du contrôle de l'autorisation d'exportation. La grande majorité des États membres exigent des photographies pour les exportations définitives. Certains États membres prévoient des exceptions dans le cas d'exportations temporaires de collections, pour des objets archéologiques particulièrement volumineux de faible valeur ou pour les livres qui n'ont aucun marquage identifiable particulier.

L'article 5 du règlement d'exécution prévoit que l'exemplaire portant le numéro 3[12] du formulaire d'autorisation d'exportation soit renvoyé à l'autorité de délivrance compétente afin de confirmer que l'exportation a effectivement eu lieu et que l'autorisation a bien été utilisée, ce qui n'arrive que dans 20 % des cas.

En l'absence de système d'enregistrement électronique centralisé, il est relativement compliqué de vérifier si l'exemplaire portant le numéro 3 a été renvoyé, en particulier si les biens ont quitté le territoire de l'Union en passant par un autre État membre. Certains États membres indiquent qu'ils étudient les moyens d'améliorer ces contrôles. Il convient de noter que le nouveau règlement concernant l'importation de biens culturels prévoit la création d'un système électronique centralisé afin de prendre en charge les exigences documentaires. Ce système pourrait être conçu dans l'optique de répondre également aux besoins du système d'autorisation d'exportation, y compris pour vérifier que l'exportation a effectivement eu lieu.

4.9 Annulation ou révocation des autorisations

La législation d'environ la moitié des États membres prévoit la révocation ou l'annulation des autorisations après leur délivrance, au moyen de dispositions spécifiques relatives aux biens culturels ou par le droit administratif général, qui exige la révocation d'un acte administratif dès lors qu'il est fondé sur des informations fausses ou trompeuses. Toutefois, seul un État membre a révoqué des autorisations (trois) au cours de la période considérée.

Les autorisations peuvent être annulées par le demandeur après avoir été délivrées. En pareil cas, la plupart des États membres exigent la restitution de l'autorisation devant être annulée. Un nombre important d'États membres soulignent que, lorsque l'autorisation n'est pas utilisée au cours de la période de validité, les autorités compétentes n'en sont pas toujours tenues informées, car dans la plupart des cas, elles ne reçoivent pas en retour l'exemplaire portant le numéro 3 (voir point 3.8 ci-dessus).

4.10 Utilisation des systèmes électroniques

Les autorisations d'exportation ne sont délivrées par voie électronique que dans un seul État membre. Dans plusieurs autres États membres, la demande peut être remplie et soumise par voie électronique (par exemple, en remplissant un fichier .pdf actif en ligne), mais la signature se fait encore sur papier, tout comme la délivrance de l'autorisation d'exportation proprement dite. L'utilisation d'un système sur support papier s'explique principalement par les contraintes et exigences établies par le règlement d'exécution pour prévenir la falsification. Certains États membres souhaiteraient mettre en place un

[12] Le formulaire comprend trois exemplaires: un exemplaire constituant la demande et portant le numéro 1; un exemplaire destiné au titulaire de l'autorisation et portant le numéro 2 et un exemplaire portant le numéro 3 et destiné à être renvoyé à l'autorité de délivrance une fois que le bien culturel a quitté l'Union.

système permettant de délivrer des autorisations par voie électronique, et prévoient de le faire. Trois États membres en particulier ont étudié la possibilité de créer un système commun et ont examiné les questions en rapport avec la protection des données et la confidentialité des autorisations nationales.

Dix-sept États membres ont indiqué qu'il serait utile de mettre une place une base de données électronique commune ou un service en ligne au niveau de l'UE en ce qui concerne la délivrance d'autorisations d'exportation. Trois États membres s'y opposeraient, car ils préfèrent continuer à utiliser leurs propres bases de données (qui couvrent à la fois les autorisations d'exportation nationales et de l'Union) ou parce qu'ils estiment que les divergences d'interprétation des dispositions mettraient le système en péril. Par ailleurs, deux États membres ne se sont pas prononcés sur cette question. Dans tous les cas, le passage à un système électronique nécessiterait une modification des dispositions du règlement d'exécution qui imposent la délivrance des autorisations sur papier.

4.11 Sanctions et autres mesures

En vertu du règlement, les États membres sont tenus d'adopter un régime de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives applicables aux violations de ses dispositions. Dans la majorité des cas, ces sanctions sont à la fois administratives et pénales. Elles peuvent prendre la forme d'amendes ou de peines de prison (de 2,5 ans au maximum en moyenne).

Outre ce qui précède, certains États membres ont également adopté d'autres mesures telles que la confiscation des biens culturels; des mesures concernant l'importation de biens culturels provenant de pays tiers et de biens culturels commercialisés par des factions terroristes ou belligérantes; l'obligation pour les marchands d'art de tenir des inventaires et des registres des transactions; et des amendes lorsque la restitution d'un bien culturel exporté sous autorisation temporaire n'est pas notifiée.

4.12 Coopération entre les autorités

Dans l'ensemble des États membres, les douanes incarnent l'autorité responsable en premier ressort du contrôle de l'existence et de la conformité des autorisations d'exportation aux frontières. Dans l'exécution de ces tâches, les douanes sont parfois assistées par la police et/ou d'autres services de sécurité aux frontières ou de l'administration fiscale.

Le règlement ne prévoit aucune procédure spécifique en matière de coopération administrative, mais il a été jugé que les échanges entre les autorités responsables de la mise en œuvre du règlement sont nécessaires pour améliorer ses résultats, en particulier lorsqu'un État membre est appelé à délivrer une autorisation d'exportation pour un objet appartenant au patrimoine culturel d'un autre État membre.

La coopération entre les autorités compétentes de différents États membres n'est pas fréquente. Peu d'entre elles prennent contact avec leurs homologues dans un autre État membre pour demander des renseignements sur la législation nationale, pour vérifier si un objet est qualifié de trésor national, pour en savoir plus sur sa provenance ou pour vérifier les documents de certification délivrés dans cet État membre. La plupart des autorités compétentes des États membres n'ont eu aucun contact avec leurs homologues des autres États membres au cours de la période considérée. Quelques-unes d'entre elles ont toutefois eu entre 5 et 20 contacts au cours de cette période.

L'autorité chargée de délivrer les autorisations d'exportation, c'est-à-dire l'«autorité compétente», est dans la plupart des cas, mais pas systématiquement, le ministère national de la culture. Environ un quart des États membres interrogés ont confié cette tâche à plus d'un service spécialisé dans la protection du patrimoine national, parfois en fonction de la catégorie à laquelle appartient le bien culturel: objets archéologiques, archives historiques, etc. Dans deux États membres ayant une structure fédérale, ces services sont décentralisés. Quelques États membres associent également

d'autres entités publiques dotées de l'expertise nécessaire à la délivrance d'autorisations d'exportation, telles que leur bibliothèque nationale, leur musée national ou leur ministère de l'environnement.

S'agissant de la coopération entre les douanes et les autorités compétentes au sein d'un même État membre, la plupart des États membres confirment que leurs autorités nationales intervenant dans la mise en œuvre du règlement coopèrent de manière suffisante et efficace, même si sept d'entre eux estiment que des améliorations sont encore possibles. Un nombre significatif d'États membres ont indiqué avoir pris des mesures afin de renforcer la coopération entre les autorités nationales, telles que la signature de protocoles d'accord, l'organisation de réunions conjointes régulières ou l'élaboration de guides de référence ou de lignes directrices nationales de procédure conjoints qui peuvent servir, ou ont servi, lors de sessions de formation destinées aux fonctionnaires des agences/autorités nationales concernées.

En ce qui concerne la coopération avec d'autres services ou organismes nationaux, environ la moitié des États membres ont des accords de coopération écrits avec les services de police nationaux, d'autres services répressifs, les parquets, etc.

Les autorités douanières ou les autorités compétentes de certains États membres ont aussi établi une coopération avec les autorités de pays tiers ou avec des organisations et organismes internationaux actifs dans le domaine de la lutte contre le commerce illicite de biens culturels, comme Interpol, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) ou Europol.

Les autorités douanières de seize États membres ont organisé et/ou participé à des actions conjointes ciblant le commerce illicite avec d'autres autorités ou organisations, telles que les opérations Pandora I (menée en novembre 2016) et Pandora II (novembre 2017) en coopération avec Interpol, Europol, l'Unesco et l'OMD, et les opérations conjointes Colosseum et Odysseus en coopération avec le bureau régional de liaison chargé du renseignement de l'OMD pour l'Europe occidentale, Interpol, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF), la direction générale de la fiscalité et de l'union douanière de la Commission européenne (DG TAXUD), le Conseil international des musées, le ministère italien du patrimoine culturel et la «Guardia di Finanza» italienne.

Lorsqu'elles détectent un envoi suspect, les autorités douanières effectuent généralement un suivi en conservant le bien et en contactant l'autorité compétente qui, dans la plupart des cas, vérifie s'il y a eu violation du droit auprès de la police et du parquet. S'il se confirme que le bien culturel ne peut être exporté, celui-ci sera saisi par les autorités douanières (dans certains cas, cette décision est prise par l'autorité compétente de l'État membre).

4.13 Ressources matérielles et humaines

Les besoins en personnel et en ressources pour mettre en œuvre le règlement sont restés stables dans la majorité des États membres au cours de la période considérée. Dans quelques États membres, un nombre légèrement supérieur d'experts en matières culturelles est nécessaire pour la délivrance d'autorisations d'exportation (bien qu'il soit parfois difficile d'estimer si le besoin accru s'explique par des demandes d'autorisation au niveau de l'Union ou au niveau national), tandis que deux des États membres qui ont soumis un rapport estiment que leurs services sont en situation de sous-effectif chronique.

5. CONCLUSIONS ET QUESTIONS EN SUSPENS

Compte tenu des retours d'information reçus des États membres concernant la période considérée (2014-2017), le règlement semble produire de bons résultats en ce qui concerne la réalisation de ses

objectifs et il est perçu comme un instrument juridique important dans le cadre de la protection du patrimoine culturel des États membres.

Il a été établi que la coopération entre les autorités chargées d'appliquer le règlement dans l'Union est un aspect de la mise en œuvre pouvant être amélioré. À cet effet, les États membres pourraient notamment entreprendre les actions suivantes: organiser des sessions de formation, échanger des informations, participer à des opérations conjointes et contribuer à déterminer la provenance et le statut juridique des biens culturels.

En réponse à l'appel lancé par les États membres en faveur de l'élaboration d'un ensemble de bonnes pratiques [*voir* la section 6.3 du précédent rapport sur la mise en œuvre du règlement (CE) nº 116/2009[13]], un groupe de projet a été créé au titre du programme Douanes 2020, dont l'objectif est d'étudier la mise en œuvre actuelle dans les États membres et de recenser les bonnes pratiques en matière de contrôle des biens culturels, tant au niveau des autorités compétentes (contrôle de la provenance pour la délivrance des autorisations) qu'au niveau des douanes (contrôle des cargaisons à l'exportation et vérification des autorisations d'exportation).

En ce qui concerne la promotion d'une compréhension uniforme des catégories figurant à l'annexe I du règlement, des discussions sont en cours au niveau du groupe d'experts. L'adoption du règlement (UE) 2019/880 est considérée comme une évolution positive, étant donné que les clarifications qu'il apporte concernant le classement des icônes liturgiques comme éléments de monuments fourniront la sécurité juridique nécessaire.

Enfin, les États membres confirment plus que jamais qu'il est nécessaire de passer d'un système papier à un système électronique (sans support papier) pour les autorisations d'exportation. Ils estiment qu'une telle transition faciliterait la délivrance et le contrôle des autorisations d'exportation, améliorerait le suivi de leur utilisation et encouragerait une meilleure coopération entre les administrations des États membres chargées de mettre en œuvre le règlement. Le règlement (UE) 2019/880 concernant l'introduction et l'importation de biens culturels prévoit la mise en place d'un système électronique centralisé afin de traiter la délivrance des autorisations d'importation et la présentation aux douanes des déclarations des importateurs. Sa conception devrait tenir compte de la possibilité de prendre également en charge la gestion des autorisations d'exportation.

[13] COM(2015) 144 final du 1.4.2015.

6. ANNEXES

Tableau 1. Autorisations normales délivrées par les États membres *

	Année				2014-2017	Part du total en %
	2014	**2015**	**2016**	**2017**		
BE	410	389	355	346	1500	2,13 %
BG	0	3	8	3	14	0,02 %
CZ	24	7	80	101	212	0,30 %
DK (3)						
DE	1201	1311	1332	1161	5005	7,11 %
EE	0	0	2	4	6	0,01 %
IE	14	18	6	7	45	0,06 %
EL	1	2	2	2	7	0,01 %
ES	731	834	822	779	3166	4,50 %
FR	3102	2925	2968		8995	12,77 %
HR	17	20	16	24	77	0,11 %
IT (1)	566	635	559		1760	2,50 %
CY	3	3	2	3	11	0,02 %
LV	0	0	2	1	3	0,00 %
LT	0	9		0	9	0,01 %
LU	2	11	7	2	22	0,03 %
HU	6	28	55	30	119	0,17 %
MT	23	26	20	33	102	0,14 %
NL	214	317	314	398	1243	1,76 %
AT	525	543	808	690	2566	3,64 %
PL	121	81	81	8	291	0,41 %
PT (2)	229	230	280	358	1097	1,56 %
RO (3)						
SI	5	3	4	8	20	0,03 %
SK	1	2	1		4	0,01 %
FI	0	10	6	3	19	0,03 %
SE	265	99	226	137	727	1,03 %
UK	12642	11553	10746	8472	43413	61,64 %
Total	**20102**	**19059**	**18702**	**12570**	**70433**	**100,00 %**

(*) Une autorisation peut couvrir plusieurs biens culturels; les chiffres désignent tant les autorisations définitives que temporaires.
(1) 2014: 242 définitives, 324 temporaires; 2015: 364 définitives, 271 temporaires; 2016: 307 définitives, 252 temporaires.
(2) 2014: 3 remplacées; 2015: 4 annulées.
(3) Pas de données statistiques fournies.

Tableau 2. Autorisations ouvertes spécifiques en circulation

	Année				2014-2017	Part du total en %
	2014	2015	2016	2017		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	2	109	111	7,77 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	0	0	0	0	0	0,00 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	12	5	1		18	1,26 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	70	167	189	212	638	44,68 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	12	6	7	4	29	2,03 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00 %
SI	1	0	1	1	3	0,21 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	67	238	141	183	629	44,05 %
Total	**162**	**416**	**341**	**509**	**1428**	**100,00 %**

(1) Pas de données statistiques fournies.

Tableau 3. Autorisations ouvertes générales en circulation

	Année				2014-2017	Part du total en %
	2014	2015	2016	2017		
BE	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	1	5	0	3	9	0,60 %
CZ	0	0	0	0	0	0,00 %
DK (1)					0	0,00 %
DE	0	0	145	244	389	25,92 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	6	4	3	4	17	1,13 %
ES	177	199	226	201	803	53,50 %
FR	0	0	0	0	0	0,00 %
HR	1	0	1	3	5	0,33 %
IT	0	0	0		0	0,00 %
CY	1	1	0	0	2	0,13 %
LV	0	0	0	4	4	0,27 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	0	0	0	0	0	0,00 %
MT	0	0	0	0	0	0,00 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	0	0	0,00 %
PL	29	29	36	30	124	8,26 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (1)					0	0,00 %
SI	21	40	40	40	141	9,39 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	0	0	0	0	0,00 %
SE	0	0	0	7	7	0,47 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Total	**236**	**278**	**451**	**536**	**1501**	**100,00 %**

(1) Pas de données statistiques fournies.

Tableau 4. Demandes d'autorisations normales refusées

	Année				2014-2017	Part du total en %
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	0	0	1	1	0,21 %
DK (3)					0	0,00 %
DE	0	0	0	2	2	0,43 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	1	1	0	5	1,07 %
ES	70	58	45	0	173	37,12 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT (2)	75	50	87		212	45,49 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	5	5	1,07 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	1	0	2	0	3	0,64 %
MT	2	0	4	0	6	1,29 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	1	0	1	2	0,43 %
PL	0	1	0	0	1	0,21 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (3)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	0	1	1	1	3	0,64 %
SE	1	0	0	0	1	0,21 %
UK	13	17	6	16	52	11,16 %
Total	**165**	**129**	**146**	**26**	**466**	**100,00 %**

(1) Pas d'informations disponibles pour 2014, 2015 et 2016.
(2) Refus de certificats de libre circulation.
(3) Pas de données statistiques fournies.

Tableau 5. Envois non conformes détectés

	Année				2014-2017	Part du total (en %)
	2014	2015	2016	2017		
BE (1)	0	0	0	0	0	0,00 %
BG	0	0	0	0	0	0,00 %
CZ	0	1	1	0	2	1,21 %
DK (2)					0	0,00 %
DE	0	0	0	3	3	1,82 %
EE	0	0	0	0	0	0,00 %
IE	0	0	0	0	0	0,00 %
EL	3	0	0	0	3	1,82 %
ES	0	0	0	0	0	0,00 %
FR	0	0	0		0	0,00 %
HR	0	0	0	0	0	0,00 %
IT	9	5	5		19	11,52 %
CY	0	0	0	0	0	0,00 %
LV	0	0	0	0	0	0,00 %
LT	0	0	0	0	0	0,00 %
LU	0	0	0	0	0	0,00 %
HU	64	38	16		118	71,52 %
MT	0	1	3	2	6	3,64 %
NL	0	0	0	0	0	0,00 %
AT	0	0	0	3	3	1,82 %
PL	0	0	0	0	0	0,00 %
PT	0	0	0	0	0	0,00 %
RO (2)					0	0,00 %
SI	0	0	0	0	0	0,00 %
SK	0	0	0		0	0,00 %
FI	1	4	0	6	11	6,67 %
SE	0	0	0	0	0	0,00 %
UK	0	0	0	0	0	0,00 %
Total	**77**	**49**	**25**	**14**	**165**	**100,00 %**

(1) Pas d'informations disponibles pour 2014, 2015 et 2016.
(2) Pas de données statistiques fournies.

Tableau 6. Autorisations normales délivrées par les États membres par rapport au nombre d'autorisations normales refusées et d'envois non conformes détectés

	2011-2013		2014-2017	
Autorisations normales d'exportation délivrées	69895		70433	
Demandes d'autorisations normales d'exportation rejetées	318	0,45 %	466	0,66 %
Envois non conformes détectés	147	0,21 %	165	0,23 %