

**LA CIRCULATION DES BIENS CULTURELS DANS L'UNION EUROPEENNE ENTRE
CONTESTATION ET ENCADREMENT**

Clara Grudler*

Table of content/Table des matières

INTRODUCTION	79
1. LE RECOURS AUX INSTRUMENTS DE DROIT PRIMAIRE ET DE DROIT DERIVE DE L'UNION EUROPEENNE	81
1.1. UNE MOBILISATION PEU CONCLUANTE DE L'ARTICLE 36 DU TFUE.....	82
1.2. LA MULTIPLICATION DES ACTES DE DROIT DERIVE DE L'UNION EUROPEENNE	86
2. L'IMPACT DU DROIT INTERNATIONAL SUR LE CADRE JURIDIQUE DE L'UNION EUROPEENNE.....	89
2.1. L'INSPIRATION TIREE DES CONVENTIONS UNESCO ET UNIDROIT	90
2.2. LA POURSUITE D'UN DIALOGUE INTER-INSTITUTIONNEL AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	93
CONCLUSION	97

* Doctorante, École de droit de la Sorbonne.

Abstract

In an international context characterized by an increasing number of offences targeting cultural property, this paper proposes to identify the way in which the European Union has developed mechanisms intended to reinforce the protection of these objects. Such a reinforcement would be to the cost of the freedom of circulation inherent to the Union. Several instruments of primary and secondary Union law are thus intended to protect cultural goods within the European Union. In this respect, international law is increasingly influencing the Union's legal rules aimed at protecting cultural goods.

Résumé

Dans un contexte international marqué par une multiplication des infractions visant les biens culturels, cet article propose d'identifier la manière dont l'Union européenne a développé des mécanismes destinés à renforcer la protection de ces objets. Un tel renforcement s'opérerait au détriment des libertés de circulation inhérentes à l'Union. Plusieurs instruments de droit primaire et de droit dérivé de l'Union sont ainsi destinés à protéger les biens culturels au sein de l'Union européenne. À cet égard, le droit international influe de plus en plus sur les règles de droit de l'Union visant à protéger les biens culturels.

INTRODUCTION

La notion de bien culturel est étroitement rattachée à la notion de patrimoine, celle-ci renvoyant directement à l'expression culturelle de l'identité nationale des États. Cela explique que les biens culturels « *possèdent une grande valeur artistique, historique ou archéologique pour leur pays d'origine et font partie de son patrimoine culturel, qui doit être protégé et préservé* »¹. Les biens culturels peuvent donc être appréhendés comme des « *trésors constitutifs de l'âme même de la Nation* »².

En Europe, l'exigence de protection des biens culturels s'est imposée avec force après la Seconde Guerre mondiale, laquelle a consolidé un « *intérêt de nature collective dépassant les intérêts particuliers des États* »³. Dans le même temps, le rapprochement des États européens afin de prévenir un autre conflit mondial a donné lieu à l'avènement d'un marché intérieur, devenu marché unique, dans le cadre d'une Union envisagée, de prime abord, sous un prisme économique. À cet égard, le marché intérieur de l'Union européenne « *comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités* »⁴.

Or, afin d'assurer l'efficacité du marché intérieur de l'Union européenne, il importe que les libertés de circulation de l'Union présentent le champ d'application le plus vaste possible. Cette considération vise notamment la libre circulation des marchandises : la notion de marchandise a d'emblée fait l'objet d'une interprétation extensive par la Cour de justice de l'Union européenne, de manière à soumettre un nombre important de produits à la règle de libre circulation des marchandises.

À cet égard, la libre circulation des marchandises n'épargne pas les biens présentant un important aspect culturel. Dès 1968, la Cour de justice de l'Union européenne a indiqué que constituent des marchandises les « *produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, d'être l'objet de transactions commerciales* »⁵. Il en a été déduit que « *les biens d'intérêt*

¹ Commission européenne, Bien culturels, consultable à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-controls/cultural-goods_fr.

² P.-L. Frier, *Droit du patrimoine culturel*, Presses Universitaires de France, coll. Droit fondamental, 1997, p. 463.

³ M. Cornu, « La circulation des biens culturels, fruit de son cours donné à l'académie de droit international de La Haye », *Journal du droit international (Clunet)*, oct. 2016, n° 4, biblio. 14 ; V. M. Frigo : Rec. des cours, 2015, t. 375.

⁴ Traité FUE, art. 26, §2.

⁵ CJCE, 10 déc. 1968, 7/68, Commission c/ Italie, p. 626.

artistique ou historique sont soumis aux règles du marché commun sous réserve des seules dérogations expressément prévues par le traité »⁶.

Il semble donc que l'unité du marché intérieur de l'Union européenne, prônée par le droit de l'Union, heurte de plein fouet l'impératif de protection des biens culturels des États membres. La mobilité des biens culturels dans le marché intérieur, imposée par la règle de libre circulation des marchandises, exposerait ceux-ci à certains trafics à caractère transfrontière. L'impératif de protection des biens culturels s'est alors imposé dans la mesure où ces biens sont, du fait de leur importante valeur patrimoniale, culturelle, mais également pécuniaire et affective, particulièrement exposés à diverses infractions : vols, pillages, trafics et commerces illicites ...

Toutefois, le droit de l'Union européenne n'ignore pas ces spécificités des biens culturels, au point d'admettre que leur protection puisse justifier des restrictions portées à leur circulation dans le marché intérieur de l'Union européenne. Ainsi, « *la conciliation entre intérêt public de protection des biens culturels et intérêt du commerce fait l'objet d'aménagements particuliers* »⁷.

Cela explique que le législateur de l'Union européenne ait produit plusieurs actes de droit dérivé, sous la forme de règlements et de directives de l'Union européenne⁸, afin d'assurer la protection des biens culturels à l'égard de toute sorte de trafic ou de commerce illicite. Pour sa part, l'article 36 du TFUE permet de justifier une entrave portée à la libre circulation des marchandises s'il s'agit de protéger « *des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique* », donc une certaine typologie de biens culturels.

Il convient de préciser que le droit dérivé de l'Union européenne dans le domaine de la protection des biens culturels est largement influencé par les textes de droit international élaborés par l'UNESCO⁹, le Conseil de l'Europe¹⁰, ou UNIDROIT¹¹. Comme le précise

⁶ *Ibid.*

⁷ M. Cornu, Culture et Europe, Fasc. 2400, JurisClasseur Europe Traité, 20 avr. 2019, n° 39.

⁸ V. notamment Directive 93/7/CEE du Conseil, du 15 mars 1993, relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, OJ L 74, 27 mars 1993, pp. 74-79 ; Règlement (CE) n° 116/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 concernant l'exportation de biens culturels, OJ L 39, 10 févr. 2009, pp. 1-7 ; 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, OJ L 159, 28 mai 2014, pp. 1-10.

⁹ Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, 14 nov. 1970, Paris.

¹⁰ Convention européenne pour la protection du patrimoine archéologique de 1992 adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe, 18 sept. 1995, D. n° 95-1039.

¹¹ Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, 24 juin 1995, Rome.

Madame Frigo, « *les ordres juridiques nationaux, tout comme l'ordre international connaissent aujourd'hui une riche collection de normes juridiques concernant expressément et exclusivement cette catégorie spéciale de biens* »¹².

Ainsi, la notion de « *due diligence* », posée par la Convention d'UNIDROIT de 1995 et renvoyant à la diligence requise que doit présenter l'acquéreur lors de l'acquisition de certains biens culturels, a été intégrée à l'article 10, §1, de la directive 2014/60/UE, lequel indique que l'acquéreur peut être indemnisé, lorsque la restitution du bien est ordonnée, à condition que celui-ci « *prouve qu'il a exercé la diligence requise lors de l'acquisition du bien* ».

Dans le cadre du présent article, nous nous attacherons ainsi à appréhender et à analyser les diverses limites posées à la circulation des biens culturels dans l'Union européenne, et à démontrer que l'exigence de protection de ces objets conduit l'Union à justifier un nombre croissant d'obstacles à leur circulation dans le marché intérieur.

En premier lieu, nous nous intéresserons aux instruments de droit primaire et de droit dérivé de l'Union européenne, instaurés afin de protéger les biens culturels dans l'Union (1). Dans un second temps, il sera constaté que l'influence du droit international sur le droit de l'Union européenne a acquis une grande importance quant aux règles de protection des biens culturels (2).

1. LE RECOURS AUX INSTRUMENTS DE DROIT PRIMAIRE ET DE DROIT DERIVE DE L'UNION EUROPEENNE

Bien que la Cour de justice de l'Union européenne ait admis que les biens culturels sont des produits comme les autres au regard de la règle de libre circulation des marchandises, les institutions de l'Union européenne sont intervenues à de multiples reprises pour encadrer la circulation des biens culturels dans l'Union.

Un tel encadrement passe notamment par une multiplication des actes de droit dérivé de l'Union européenne (1.2.), tels que les règlements et les directives de l'Union, dédiés à la protection des biens culturels des États membres. Une telle multiplication s'est opérée en réaction à la faible efficacité de la dérogation à la libre circulation des marchandises posée par l'article 36 du TFUE, ce dispositif s'avérant globalement peu concluant (1.1.).

¹² M. Cornu, « La circulation des biens culturels, fruit de son cours donné à l'académie de droit international de La Haye », *op. cit.* ; V. M. Frigo : Rec. des cours, 2015, t. 375, *op. cit.*

1.1. Une mobilisation peu concluante de l'article 36 du TFUE

En vertu de l'article 26, §2, du TFUE, le principe consiste en la libre circulation des produits constituant des marchandises, au sein du marché intérieur de l'Union européenne. À cet égard, la Cour de justice de l'Union européenne a qualifié la libre circulation des marchandises comme « *une règle fondamentale* »¹³ de l'Union européenne, avant de désigner celle-ci comme « *un principe fondamental du traité* »¹⁴, ou comme « *une liberté fondamentale garantie par le traité* »¹⁵.

Pour assurer l'effectivité de la libre circulation des marchandises, et garantir ainsi l'unité de marché dans l'Union européenne¹⁶, il était nécessaire que le plus grand nombre de produits possible soit soumis à cette liberté de circulation. C'est pourquoi la Cour de justice de l'Union européenne a adopté une approche extensive de la notion de marchandise, en acceptant puis en rappelant que constituent des marchandises tous « *les produits appréciables en argent et susceptibles, comme tels, de former l'objet de transactions commerciales* »¹⁷.

Dans une affaire opposant l'Italie à la Commission européenne, il était question d'une taxe imposée par une loi italienne sur certains objets de caractère artistique, historique, archéologique ou ethnographique. Le gouvernement italien arguait du fait que ces objets ne pourraient être assimilés à des biens de consommation ou d'usage général, ce qui aurait pour effet de les soustraire au champ d'application des règles relatives à la libre circulation des marchandises et à l'union douanière.

La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé la décision de la Commission estimant l'imposition italienne incompatible avec le traité, puisque constituant une taxe d'effet équivalant à un droit de douane à l'exportation. Le juge de l'Union européenne a ainsi indiqué que le critère essentiel permettant de qualifier un produit de marchandise réside dans l'appréciabilité en argent dudit produit le rendant susceptible de transactions commerciales, « *quelles que soient par ailleurs les qualités qui les distinguent des autres biens du*

¹³ CJCE, 20 févr. 1970, 120/78, Rewe, pt 14.

¹⁴ CJCE, 10 janv. 2006, C-417/04, De Groot Slot Allium et Bejo Zaden, pt 70 ; CJCE, 5 juin 2007, C-170/04, Rosengren e.a., pt 31 ; CJCE, 11 sept. 2008, C-141/07, Commission c/ Allemagne, pt 27 ; CJUE, 28 janv. 2010, C-333/08, Commission c/ France, pt 73 ; CJUE, 1er juill. 2014, C-573/12, Alands Vindkraft, pt 65 ; CJUE, 19 oct. 2016, C-148/15, Deutsche Parkinson Vereinigung, pt 20 ; CJUE, 27 avr. 2017, C-672/15, Noria Distribution, pt 17 ; CJUE, 18 juin 2019, C-591/17, Autriche c/ Allemagne, pt 119.

¹⁵ CJCE, 13 mars 2008, C-227/06, Commission c/ Belgique, pt 61 ; CJUE, 10 sept. 2014, C-423/13, Vilnius Energija, pt 50.

¹⁶ V. CJCE, 9 déc. 1981, 193/80, Commission c/ Italie, pt 17.

¹⁷ CJCE, 10 déc. 1968, 7/68, *précit.*, p. 626 ; CJCE, 21 oct. 1999, C-97/98, Jägerskiöld, pt 30 ; CJCE, 26 oct. 2006, C-65/05, Commission c/ Grèce, pt 23.

commerce »¹⁸. Ainsi, « *aucun jugement d'ordre moral, qualitatif ou relatif à la valeur marchande d'un produit ne saurait soustraire celui-ci à la définition des marchandises dégagée par la Cour de justice* »¹⁹.

Toutefois, le principe de libre circulation des marchandises connaît certaines dérogations expressément instaurées par les traités. L'article 36 du TFUE permet aux États membres de maintenir des interdictions ou des restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, lorsque celles-ci visent notamment la « *protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique* », à la condition que ces interdictions ou restrictions ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

Il s'avère donc possible, pour les États membres, de restreindre la circulation de certains biens culturels dans le marché intérieur de l'Union européenne, afin d'assurer leur protection. Cependant, cette dérogation textuelle achoppe sur plusieurs limites, dont certaines sont liées aux contours de la notion de « *trésor national* ».

En effet, aucune définition de la notion de « *trésors nationaux* » n'a été fixée par les institutions de l'Union européenne. Le champ d'application de l'exception de l'article 36 du TFUE est donc incertain, et inégal « *selon les critères de rattachement à la nation qui sont retenus par les États membres* »²⁰.

En 1989, la Commission européenne avait pourtant mis au point plusieurs critères destinés à identifier les biens pouvant constituer des trésors nationaux²¹. Selon la Commission, le bien en cause pourrait être considéré comme un trésor national lorsque l'objet est lié de si près à l'histoire ou à la vie du pays que son départ constituerait pour ce dernier une perte importante, lorsque l'objet représente une valeur telle que le patrimoine artistique du pays serait fondamentalement diminué en son absence, lorsque l'objet possède une signification inestimable pour l'étude ou la compréhension d'un secteur particulier des arts ou de l'histoire du

¹⁸ CJCE, 10 déc. 1968, 7/68, *précit.*, p. 626.

¹⁹ F. Picod, Libre circulation des marchandises. Champ d'application. Principaux mécanismes, Fasc. 530, JurisClasseur Europe Traité, 1er sept. 2019, n° 16.

²⁰ F. Picod, Libre circulation des marchandises. Champ d'application. Principaux mécanismes, *op. cit.*, n° 124.

²¹ Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil relative à la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique dans la perspective de la suppression des frontières intérieures en 1992, COM(89)594 final, 22 nov. 1989, Bruxelles.

pays, et lorsque le départ d'un objet appartenant à une collection remplissant un ou plusieurs des critères précités ferait perdre à une collection ce ou ces caractères²².

Cependant, les États membres ont rejeté la proposition formulée par la Commission, notamment par crainte que les institutions de l'Union européenne n'empiètent ainsi sur leur sphère de compétence dans le domaine culturel. En conséquence, la définition des biens culturels pouvant intégrer la catégorie des trésors nationaux reste tributaire des droits nationaux des États membres, conformément à la répartition des compétences entre l'Union européenne et ses États membres dans ce domaine. Il en résulte une grande diversité des définitions des trésors nationaux retenues par les États membres alors même que cette notion, mentionnée dans le TFUE, constitue une notion de droit de l'Union européenne. Dès lors, la signification de la notion de « *trésor national* » devrait se voir conférer une portée européenne, dans la logique des notions autonomes dégagées par la Cour de justice de l'Union européenne²³.

Les États membres ont ainsi développé leurs propres acceptions de la notion de « *trésor national* ». Par exemple, le droit allemand se réfère aux biens culturels ou aux archives de valeur nationale (« *national wertvolle Kulturgutes* » ou « *national wertvolle Archive* »), les biens figurant dans les listes ou registres du Länder ne pouvant sortir du territoire sans autorisation²⁴. Le droit espagnol retient plutôt la notion de patrimoine historique, sans précisions spécifiques quant aux biens pouvant être qualifiés de trésors nationaux. Pour sa part, le législateur français a établi une liste, figurant à l'article L. 111-1 du Code du patrimoine, et précisant les catégories de biens culturels constituant des trésors nationaux²⁵. Dans l'ensemble, les disparités entre les conceptions de « *trésor national* » développées par les États membres, est entretenue par l'absence de précision de la Cour de justice de l'Union européenne quant à cette notion²⁶.

²² Commission des Communautés européennes, Communication de la Commission au Conseil relative à la protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique dans la perspective de la suppression des frontières intérieures en 1992, *précit.* ; M. Cornu, Culture et Europe, *op. cit.*, n° 43.

²³ CJUE, 8 oct. 2020, C-330/19, Staatssecretaris van Financiën c/ Exter BV, pt 24 : « *il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, il découle des exigences tant de l'application uniforme du droit de l'Union que du principe d'égalité que les termes d'une disposition du droit de l'Union qui ne comporte aucun renvoi exprès au droit des États membres pour déterminer son sens et sa portée doivent normalement trouver, dans toute l'Union européenne, une interprétation autonome et uniforme qui doit être recherchée en tenant compte du contexte de la disposition et de l'objectif poursuivi par la réglementation en cause. Partant, la notion d'« éléments de taxation » figurant à l'article 121, paragraphe 1, du code des douanes doit, d'une part, être considérée comme une notion autonome du droit de l'Union et, d'autre part, être interprétée en tenant compte de l'objectif poursuivi par la réglementation concernée ainsi que du contexte dans lequel s'insère cet article* ».

²⁴ M. Cornu, Culture et Europe, *op. cit.*, n° 47.

²⁵ *Ibid.* : « *La méthode d'identification formelle adoptée par le législateur français consistant à renvoyer à des catégories de biens culturels protégés et l'intégration dans le droit interne de la notion de trésor national devrait offrir une certaine sécurité, en ce qu'elle réduit la marge d'interprétation donc la portée du contrôle exercée par la Cour de justice des Communautés européennes* ».

²⁶ F. Picod, Libre circulation des marchandises. Champ d'application. Principaux mécanismes, *op. cit.*, n° 124.

D'autres limites à la mise en œuvre de l'article 36 du TFUE sont liées à l'interprétation restrictive de la dérogation à la libre circulation des marchandises ainsi retenue par la Cour de justice de l'Union européenne. Par exemple, l'invocation de la défense de la diversité culturelle dans le domaine du livre ne saurait entrer dans le cadre de la protection des trésors nationaux présentant une valeur artistique, historique ou archéologique : le juge de l'Union européenne a apporté ces précisions dans un arrêt Leclerc²⁷ et dans un arrêt Fachverband der Buch²⁸. La Cour de justice de l'Union a ainsi affirmé le champ d'application très limité de la dérogation à la libre circulation des marchandises prévue à l'article 36 du TFUE.

De plus, la notion de trésor national correspondant aux éléments matériels et mobiliers du patrimoine, tant le patrimoine immatériel (les langues, les traditions, le savoir-faire...) que les immeubles sont exclus du domaine de l'article 36 du TFUE²⁹. Cet article « *ne saurait donc fonder une exception plus générale en faveur de l'ensemble des éléments du patrimoine* »³⁰. Il serait cependant possible, éventuellement, de justifier la restriction à la circulation des marchandises induite par les mesures de protection des produits culturels n'entrant pas dans le champ d'application de l'article 36 du TFUE, au titre des exigences impératives d'intérêt général. La Cour de justice de l'Union européenne a effectivement pu retenir que « *la protection du livre en tant que bien culturel peut être considérée comme une exigence impérative d'intérêt public susceptible de justifier des mesures de restriction à la libre circulation des marchandises, à condition que de telles mesures soient propres à atteindre l'objectif fixé et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour qu'il soit atteint* »³¹.

Ainsi, le champ d'application restreint de l'article 36 du TFUE, de même que les multiples contraintes imposées par les institutions de l'Union européenne (critères supplétifs tenant à l'existence d'une mesure discriminatoire et à l'absence de justification économique de la mesure constituant une entrave, exercice d'un contrôle de qualification par la Cour de justice de l'Union européenne...) quant à la mise en œuvre de cette dérogation à la libre circulation

²⁷ CJCE, 10 janv. 1985, 229/83, Leclerc c/ SARL « Au blé vert », pt 30 : « *En tant que dérogation à une règle fondamentale du traité, l'article 36 est d'interprétation stricte et ne peut pas être étendu à des objectifs qui n'y sont pas expressément énumérés. Ni la défense des intérêts des consommateurs, ni la protection de la création et de la diversité culturelle dans le domaine du livre ne figurent parmi les raisons citées dans cet article* ».

²⁸ CJCE, 30 avr. 2009, C-531/07, Fachverband der Buch- und Medienwirtschaft c/ LIBRO Handelsgesellschaft mbH, pt 32 : « *les objectifs évoqués par la juridiction de renvoi, tels que la protection du livre en tant que bien culturel, ne peuvent constituer une raison de justification de mesures de restriction à l'importation au sens de l'article 30 CE (...)* En effet, la protection de la diversité culturelle en général ne peut être considérée comme entrant dans la « *protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique* » au sens de l'article 30 CE ».

²⁹ M. Cornu, Culture et Europe, *op. cit.*, n° 44.

³⁰ *Ibid.*

³¹ CJUE, 30 avr. 2009, *précit.*, pt 34.

des marchandises, ont pu empêcher les États membres de se prévaloir de l'article 36 du TFUE dans une visée de protection des biens culturels - cette logique transparait essentiellement au travers des arrêts Leclerc et Fachverband der Buch précités.

La mobilisation de l'article 36 du TFUE par les États membres s'avère donc peu concluante afin de protéger les biens culturels dans le marché intérieur de l'Union européenne. C'est pourquoi les institutions de l'Union européenne ont multiplié les actes de droit dérivé destinés à protéger les biens culturels à l'encontre d'infractions diverses.

1.2. La multiplication des actes de droit dérivé de l'Union européenne

En raison d'une réticence originelle des États membres, l'Union européenne ne dispose pas de compétence spécifique dans le domaine de la culture³². Cela explique que les États membres aient bénéficié d'une forte réserve de souveraineté concernant les questions culturelles. Toutefois, les considérations culturelles ne sont pas absentes du droit primaire de l'Union. L'article 3, §3, du TUE, prévoit ainsi que l'Union « *respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen* ».

En outre, les institutions de l'Union européenne ont progressivement élaboré les instruments d'une compétence culturelle de l'Union³³. Ainsi, l'article 167 du TFUE (ancien article 151 du traité CE) a consacré une compétence d'appui de l'Union dans la matière culturelle.

À cet égard, l'action de l'Union européenne « *vise à encourager la coopération entre États membres et, si nécessaire, à appuyer et compléter leur action* »³⁴, dans les domaines de l'amélioration de la connaissance et de la diffusion de la culture et de l'histoire des peuples européens, de la conservation et de la sauvegarde du patrimoine culturel d'importance européenne, des échanges culturels non commerciaux, et de la création artistique et littéraire, y compris dans le secteur de l'audiovisuel. Le même article précise également que l'Union

³² V. J.-C. Barbato, « Le Traité de Rome et la Culture ou les ambivalences du fonctionnalisme », *Rev. UE*, 2018, p. 363.

³³ Sur les initiatives des institutions de l'Union européenne manifestant d'une volonté de développer une compétence de l'Union dans le domaine culturel, V. L'action communautaire dans le secteur culturel, Bull. CE 1977, suppl. 6/77 ; Communication de la Commission au Conseil du 12 octobre 1982, Bull. CE 1982, suppl. 6/82 ; Communication de la Commission au Conseil, déc. 1987, Doc. COM(87)603 final ; Document de travail, Services de la Commission, oct. 1991 ; Nouvelles perspectives pour l'action de la Communauté dans le domaine culturel (projet de communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social), mai 1992.

³⁴ Traité FUE, art. 167, §2.

européenne « *tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions des traités, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures* »³⁵.

Afin de contribuer à la réalisation de ces objectifs culturels, l'article 167, §5, du TFUE habilite, d'une part, le Parlement européen et le Conseil, en statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité des régions, à adopter des actions d'encouragement dans le domaine culturel ; d'autre part, le Conseil, à adopter des recommandations sur proposition de la Commission.

Cependant, ce n'est pas au titre de cette compétence d'appui que les institutions de l'Union européenne ont élaboré une réglementation visant la protection des biens culturels, dans la mesure où l'action des co-législateurs dans le domaine culturel ne saurait consister en une harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres³⁶. Le règlement 93/7/CEE³⁷ et la directive 2014/60/UE³⁸ ont ainsi été respectivement adoptés au titre de l'article 114 du TFUE (et de l'article 100 A du TCEE, ancienne numérotation de l'actuel article 114 du TFUE).

Il s'agit du dispositif central d'harmonisation des droits nationaux des États membres³⁹ : l'article 114 du TFUE s'appliquant « *pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26* »⁴⁰, c'est-à-dire pour l'édition de « *mesures destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur* »⁴¹.

Dans un premier temps, le règlement (CEE) n° 3911/92⁴², visant à assurer un contrôle uniforme de l'exportation de certains biens culturels, a été codifié par le règlement (CE) n° 116/2009. La volonté des institutions de l'Union d'assurer la protection des biens culturels des

³⁵ Traité FUE, art. 167, §4.

³⁶ V. Traité FUE, art. 167, §5.

³⁷ Directive 93/7/CEE du Conseil, du 15 mars 1993, relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre, JO L 74 du 27.3.1993, pp. 74-79.

³⁸ 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, JO L 159 du 28.5.2014, pp. 1-10.

³⁹ Pour la délimitation des domaines des articles 114 et 115 du TFUE, V. C. Bluman, L. Dubouis, *Droit matériel de l'Union européenne*, LGDJ, Précis Domat, 2019 : « *les deux procédures portent globalement sur le même objet, le marché intérieur, entendu d'ailleurs non seulement comme se limitant aux seules libertés traditionnelles de circulation, comme le prévoit la définition de l'article 26 § 2, mais beaucoup plus largement* ».

⁴⁰ Traité FUE, art. 114, §1.

⁴¹ Traité FUE, art. 26, §1.

⁴² Règlement (CEE) n° 3911/92 du Conseil, du 9 décembre 1992, concernant l'exportation de biens culturels, JO L 395 du 31.12.1992, pp. 1-5.

États membres s'est manifestée par une appréhension élargie des biens susceptibles de faire l'objet d'un contrôle lors de leur exportation.

Sont ainsi visés, selon des seuils d'ancienneté variables, notamment plusieurs types d'objets archéologiques, des éléments intégrant les monuments artistiques, historiques ou religieux, certains tableaux et peintures, les gravures, estampes, sérigraphies et lithographies originales et leurs matrices⁴³... Ce règlement de l'Union prévoit que l'exportation des biens culturels entrant dans son champ d'application est soumise à une autorisation d'exportation délivrée par les autorités compétentes des États membres et valable dans l'ensemble de l'Union, une telle autorisation devant être présentée aux autorités douanières lors d'une exportation en-dehors du territoire de l'Union européenne⁴⁴.

Plusieurs types de biens culturels connaissent également une entrave supplémentaire à leur circulation au sein de l'Union européenne. En effet, les biens culturels ayant illicitement quitté le territoire d'un État membre doivent être restitués à cet État membre. En 1993, la directive 93/7/CEE a posé un principe de retour matériel à l'État membre propriétaire des biens culturels étant illicitement sortis de son territoire⁴⁵.

Dans le cadre de cette directive, la notion de « *bien culturel* » a été appréhendée sous le prisme d'une qualification, par l'État membre, de « *trésor national de valeur artistique, historique ou archéologique* » par renvoi à l'article 36 du TFUE. En outre, sont également visés les biens appartenant à l'une des catégories figurant en annexe ou en faisant partie intégrante, ainsi que les collections publiques figurant sur les inventaires des musées, des archives et des fonds de conservation des bibliothèques.

Toutefois, la directive 93/7/CEE pâtissait de plusieurs limites mises en évidence par les co-législateurs⁴⁶, ces limites ayant conduit à l'adoption de la directive 2014/60/UE. Cette

⁴³ Règlement (CE) n° 116/2009, *précit.*, annexe 1 (Catégories de biens culturels visés à l'article 1er) ; V. P. Kamina, Cadre administratif et juridique de la propriété littéraire et artistique, Synthèse, JurisClasseur Propriété littéraire et artistique, 1er avr. 2020, n° 14.

⁴⁴ Règlement (CE) n° 116/2009, *précit.*, art. 2 à 4.

⁴⁵ Sur les diverses hypothèses de sortie illicite de biens culturels du territoire national d'un État membre, V. M. Cornu, M. Frigo, « Nouvelle directive 2014/60/UE en matière de restitution de biens culturels. L'alliance entre le droit de l'union et le droit international », *Europe*, avr. 2015, n° 4, étude 4, n° 1 : « *Les hypothèses de sortie illicite du territoire revêtent des situations diverses : violation d'une interdiction de sortie du territoire d'éléments appartenant au patrimoine national, absence de certificat d'exportation, non-respect des conditions d'une sortie temporaire* ».

⁴⁶ Sur les causes de ces limites, V. Résumé de l'analyse d'impact, 30 mai 2013, Bruxelles, SWD(2013) 188 final, p. 3 ; Directive 93/7/CEE du Conseil, *précit.*, cons. 8 : « *l'application de cette directive a montré les limites du système pour obtenir la restitution de ces biens culturels. Les rapports sur l'application de ladite directive ont mis en évidence son application peu fréquente, en raison notamment de son champ d'application restreint, résultant*

seconde directive, plus aboutie et précise que la première, répondait à « *l'objectif général (...) de mieux concilier le principe de libre circulation des biens culturels avec l'exigence de protéger plus efficacement le patrimoine culturel* »⁴⁷.

Ce faisant, la directive 2014/60/UE a introduit de nouvelles dispositions permettant aux États membres d'obtenir la restitution, sur le territoire national, des biens culturels ayant quitté ce territoire en violation des mesures de droit national. Plus récemment, dans un contexte de lutte contre le terrorisme international, la Commission européenne a proposé un nouveau règlement destiné à prévenir les importations illégales de biens culturels⁴⁸.

Les institutions de l'Union européenne ont ainsi développé plusieurs réglementations destinées à restreindre la circulation des biens culturels, afin d'assurer la protection des patrimoines nationaux des États membres. Il convient cependant de préciser que le droit dérivé de l'Union dans ce domaine n'a pas prospéré dans un néant normatif. Les co-législateurs de l'Union européenne se sont en grande partie inspirés des textes de droit conventionnel, afin d'intégrer dans l'ordre juridique de l'Union certaines notions développées dans ce cadre.

2. L'IMPACT DU DROIT INTERNATIONAL SUR LE CADRE JURIDIQUE DE L'UNION EUROPEENNE

Le cadre juridique de l'Union européenne pour la protection des biens culturels ne s'est pas développé en circuit fermé, sans prise en compte de l'environnement international dans lequel s'ancre actuellement cette problématique. À cet égard, les règles de protection des biens culturels érigées en droit de l'Union européenne sont étroitement corrélées aux règles fixées, dans un cadre multilatéral, par les organisations internationales.

Ainsi, le droit dérivé de l'Union européenne dans ce domaine est notamment inspiré des conventions pour la protection des biens culturels élaborées par l'UNESCO et UNIDROIT (2.1.). De façon plus générale, les règles de protection des biens culturels mises en place par les institutions de l'Union sont enrichies par le dialogue inter-institutionnel mené avec les organisations internationales (2.2.).

des conditions prévues à l'annexe de ladite directive, de la brièveté des délais impartis pour engager des actions en restitution et des coûts liés à ces procédures de restitution ».

⁴⁷ M. Cornu, M. Frigo, « Nouvelle directive 2014/60/UE en matière de restitution de biens culturels. L'alliance entre le droit de l'union et le droit international », *op. cit.*, n° 4.

⁴⁸ Commission européenne, « Union de la sécurité : lutter contre les importations illégales de biens culturels qui financent le terrorisme », communiqué de presse, 13 juill. 2017, IP/17/1932 ; « Financement du terrorisme : la Commission UE propose un règlement pour lutter contre les importations illégales de biens culturels », *Europe*, n° 8-9, août 2017, alerte 45.

2.1. L'inspiration tirée des conventions UNESCO et UNIDROIT

La globalisation, facilitant les flux de toutes sortes entre les États et entre les continents, a également exacerbé la problématique liée au commerce illicite des biens culturels. À cet égard, il s'avère difficilement possible, pour un ordre juridique donné, de mettre au point un arsenal de mesures destinées à prévenir les atteintes portées aux biens culturels, indépendamment des autres ordres juridiques. Ainsi, les dispositions de droit dérivé de l'Union européenne destinées à protéger les biens culturels ont été élaborées par capillarité, en référence à de grands textes de droit international ayant établi les principes en la matière.

En 1970, la convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, mise au point par l'UNESCO, a fixé pour la première fois plusieurs principes généraux visant à mieux protéger les biens culturels. Ce texte pionnier a fixé des principes de prévention contre le trafic de biens culturels, mais a également prévu des règles pour la restitution des biens culturels volés et importés, et pour un renforcement de la coopération internationale entre les États parties.

En 1995, la convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, a posé le principe fondamental selon lequel le possesseur d'un bien volé doit le restituer⁴⁹. Il s'agit ainsi « *de réduire le trafic illicite en provoquant une modification progressive mais profonde des comportements de tous les acteurs du marché et de tous les acquéreurs* »⁵⁰. Une telle logique a rapidement imprégné le droit dérivé de l'Union européenne, les directives 93/7/CEE et 2014/60/UE permettant également la restitution à l'État membre des biens culturels ayant illicitement quitté son territoire.

Plus encore, la convention d'UNIDROIT a institué la notion de « *due diligence* », ou de « *diligence requise* », quant à l'indemnisation du possesseur d'un bien culturel volé. Ainsi, aux termes de l'article 4, §1, de cette convention, « *le possesseur d'un bien culturel volé, qui doit le restituer, a droit au paiement, au moment de sa restitution, d'une indemnité équitable à condition qu'il n'ait pas su ou dû raisonnablement savoir que le bien était volé et qu'il puisse prouver avoir agi avec la diligence requise lors de l'acquisition* ».

⁴⁹ Art. 3, §1, de la Convention.

⁵⁰ UNIDROIT, Convention d'UNIDROIT sur les biens culturels volés ou illicitement exportés (Rome, 1995), Présentation, consultable à l'adresse suivante : <https://www.unidroit.org/fr/instruments/biens-culturels/convention-de-1995/presentation/>.

La notion de diligence requise, jusqu'alors peu développée par le droit de l'Union européenne aux fins de protection des biens culturels⁵¹, a vu sa portée décuplée et précisée par la directive 2014/60/UE. L'article 10, §1, de ce texte, prévoit effectivement que lorsque la restitution du bien est ordonnée, le tribunal compétent de l'État membre requis accorde au possesseur une indemnité équitable selon les circonstances du cas d'espèce, « *à condition que le possesseur prouve qu'il a exercé la diligence requise lors de l'acquisition du bien* ».

À cet égard, la diligence requise doit être comprise comme « *la vigilance nécessaire d'un acquéreur quant à ce qu'il achète* »⁵². Après avoir identifié cette notion, le législateur de l'Union lui a conféré, dans le cadre de la directive 2014/60/UE, un contenu similaire à celui retenu par la convention d'UNIDROIT de 1995. En droit de l'Union, afin de déterminer si le possesseur du bien volé a exercé la diligence requise au moment de l'acquisition du bien en cause, il est tenu compte :

*« de toutes les circonstances de l'acquisition, notamment de la documentation sur la provenance du bien, des autorisations de sortie exigées en vertu du droit de l'État membre requérant, de la qualité des parties, du prix payé, de la consultation ou non par le possesseur de tout registre accessible sur les biens culturels volés et de toute information pertinente qu'il aurait pu raisonnablement obtenir ou de toute autre démarche qu'une personne raisonnable aurait entreprise dans les mêmes circonstances »*⁵³.

Pour sa part, par des dispositions très similaires, l'article 4, §4, de la convention d'UNIDROIT, prévoit que, pour déterminer si le possesseur a exercé la diligence requise, il est tenu compte :

« de toutes les circonstances de l'acquisition, notamment de la documentation sur la provenance du bien, des autorisations de sortie exigées en vertu du droit de l'État membre requérant, de la qualité des parties, du prix payé, de la consultation ou non par le possesseur de tout registre accessible sur les biens culturels volés et de toute information pertinente qu'il aurait pu raisonnablement obtenir ou de toute autre

⁵¹ Avant l'entrée en vigueur de la directive 2014/60/UE, seul l'article 9 de la directive 93/7/CEE faisait mention d'une diligence requise de la part du possesseur du bien culturel volé, à des fins d'appréciation du versement d'une indemnisation à ce dernier.

⁵² C. Hershkovitch, C. Benoit, « Le contentieux de la restitution des biens culturels », *Revue de droit international d'Assas*, déc. 2021, n° 4, 6.

⁵³ Directive 2014/60/UE, *précit.*, art. 10, §2.

démarche qu'une personne raisonnable aurait entreprise dans les mêmes circonstances ».

Monsieur Bretel a ainsi considéré que « *l'impératif de diligence est un emprunt direct aux termes de la convention UNIDROIT de 1995* »⁵⁴. Plus généralement, l'exigence de diligence acquise de la part du possesseur du bien culturel volé, imposée par les institutions de l'Union, se justifie par les avantages d'une telle notion, laquelle est plus objective que la notion de bonne foi⁵⁵. Dès lors, il suffit d'analyser le comportement de l'acquéreur, et non de rechercher son intention ou sa croyance lors de l'acquisition de l'objet : il s'agit bien d'une « *garantie supplémentaire d'objectivité* »⁵⁶.

La capillarité entre l'ordre juridique de l'Union européenne et le droit international ressort également de l'incitation, par le législateur de l'Union, à l'adhésion des États membres aux deux conventions UNESCO de 1970 et UNIDROIT de 1995. Dans ses conclusions des 13 et 14 décembre 2011, le Conseil a mis l'accent « *sur l'importance de la convention de l'UNESCO (...) et la Convention UNIDROIT (...) qui constituent des instruments importants permettant de renforcer la protection du patrimoine culturel mondial* »⁵⁷.

Cela a conduit le Conseil à conclure à la nécessité de l'adoption de mesures propres à renforcer la prévention de la criminalité visant les biens culturels et de la lutte contre ce phénomène. C'est pourquoi le Conseil a notamment recommandé aux États membres d'envisager la ratification de ces deux conventions⁵⁸, et de coopérer plus étroitement avec l'UNESCO pour la prévention de la criminalité visant les biens culturels, une telle coopération passant par la mise en œuvre de mesures communes⁵⁹.

⁵⁴ R. Bretel, « La circulation juridique et matérielle des œuvres d'art en Europe : penser la frontière », *Revue de droit international d'Assas*, déc. 2021, n° 4, 1.

⁵⁵ C. Hershkovitch, C. Benoit, « Le contentieux de la restitution des biens culturels », *op. cit.*

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Conclusions du Conseil relatives à la prévention de la criminalité visant les biens culturels et à la lutte contre ce phénomène, 13 et 14 déc. 2011, Bruxelles, p. 3.

⁵⁸ V. Directive 2014/60/UE, *précit.*, cons. 16 : « *Dans les conclusions relatives à la prévention de la criminalité visant les biens culturels et à la lutte contre ce phénomène qu'il a adoptées les 13 et 14 décembre 2011, le Conseil a reconnu la nécessité de prendre des mesures qui renforceront l'efficacité de la prévention de la criminalité concernant les biens culturels et de la lutte contre ce phénomène. Il a recommandé à la Commission d'apporter son appui aux États membres pour protéger de manière efficace les biens culturels en vue de prévenir et de combattre le trafic et de promouvoir des mesures complémentaires, le cas échéant. En outre, le Conseil a recommandé aux États membres d'envisager la ratification de la convention de l'Unesco concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, signée à Paris le 17 novembre 1970, et de la convention d'Unidroit sur les biens culturels volés ou illicitement exportés, signée à Rome le 24 juin 1995* ».

⁵⁹ Conclusions du Conseil relatives à la prévention de la criminalité visant les biens culturels et à la lutte contre ce phénomène, 13 et 14 déc. 2011, Bruxelles, *précit.*, p. 3 ; V. également Conseil de l'Union européen, Conclusions

Eu égard à la dimension internationale aujourd'hui revêtue par le trafic de biens culturels, l'Union européenne et les organisations internationales poursuivent un dialogue inter-institutionnel afin de mieux appréhender l'impact de certains phénomènes, ayant notamment trait au terrorisme international, sur les atteintes portées aux biens culturels. Un tel dialogue permet de mieux articuler les ordres juridiques en présence, de manière à renforcer la protection des biens culturels.

2.2. La poursuite d'un dialogue inter-institutionnel avec les organisations internationales

L'exigence de protection des biens culturels s'impose progressivement à une échelle non plus seulement nationale ou régionale, mais également internationale. En effet, eu égard au développement et de la sophistication sans précédent des moyens de communication et des infrastructures de transport, les biens culturels peuvent aisément faire l'objet de transactions, y compris illicites, d'un État à un autre, voire d'un continent à un autre⁶⁰.

De telles considérations ont amenées des organisations internationales, telles que l'ONU, à adopter des actes destinés à mieux protéger certains biens culturels en luttant contre le commerce illicite dans le cadre des conflits armés et du terrorisme international. En 2015, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté une résolution 2199 condamnant la destruction des patrimoines culturels iraquien et syrien à l'occasion des conflits armés se déroulant sur ces territoires, et adoptant des sanctions visant à combattre le trafic illicite d'antiquités et de biens culturels en provenance d'Iraq et de Syrie.

Par ce texte, le Conseil de sécurité des Nations Unies a étendu à la Syrie l'interdiction du commerce des biens culturels déjà applicable à l'Iraq depuis la résolution 1483 de 2003, et

du Conseil de l'Union européenne relatives à la prévention et à la lutte contre le trafic illicite des biens culturels, 3 nov. 2008, Bruxelles, 14224/2/08, REV2 CRIMORG 166, ENFOPOL 191, p. 2 : « le territoire de l'Union, de par les échanges économiques et commerciaux qui le caractérisent et le patrimoine artistique et culturel qu'il abrite, est une cible privilégiée des organisations criminelles » ; « Rappelant l'utilité de créer, ou de désigner au sein des services de police existants, des services chargés de la lutte contre le trafic illicite des biens culturels, conformément aux stipulations de la Convention de l'UNESCO du 14 novembre 1970 ».

⁶⁰ Pour un exposé des raisons du développement rapide du trafic illicite de biens culturels dans le cadre des conflits armés en Iraq et en Syrie, V. S. Urbinati, « L'Union européenne et la lutte contre le trafic illicite de biens culturels », *Ethnologies* (Géopolitique, conflits et patrimoine), 2017, Vol. 39, n° 1, pp. 237-250, spéc. n° 1 : « : 1) les groupes terroristes de Daech et al-Qaïda détruisent les patrimoines culturels qui, bien qu'appartenant à des civilisations qui ont fait partie de l'histoire de l'Iraq et de la Syrie, donnent une vision de la religion différente de la leur, et ils utilisent les revenus dérivant du trafic illicite de biens culturels pour financer leurs activités terroristes ; 2) le pillage et la contrebande des biens culturels mis en œuvre par le crime organisé local et international, phénomènes déjà bien présents dans ces deux pays, ont augmenté exponentiellement à la faveur du chaos provoqué par les affrontements ; 3) enfin, il se peut que les migrants d'Iraq et de Syrie, en fuyant les conflits armés, emportent avec eux des biens culturels, des objets petits et faciles à transporter, afin de financer leur voyage ».

a fermement condamné les divers types de destruction du patrimoine culturel des deux pays, que celle-ci résulte de dommages accidentels ou de destructions intentionnelles.

Dans le cadre de cette résolution mettant en exergue l'importance du patrimoine iraquien et sa nécessaire préservation⁶¹, le Conseil de sécurité a décidé que :

*« tous les États Membres doivent prendre les mesures voulues pour faciliter la restitution, en bon état, aux institutions iraqiennes des biens culturels iraqiens et des autres objets ayant une valeur archéologique, historique, culturelle, scientifique ou religieuse, qui ont été enlevés illégalement du Musée national iraquien, de la Bibliothèque nationale et d'autres sites en Iraq depuis l'adoption de la résolution 661 (1990) du 6 août 1990 »*⁶².

De telles mesures consisteraient à frapper d'interdiction le commerce ou le transfert de ces objets, ainsi que des objets dont il y a de bonnes raisons de croire qu'ils ont été enlevés illégalement⁶³.

En 2019, par une résolution 2347, le Conseil de sécurité des Nations Unies a renforcé la portée de la résolution 2199. Par ce nouveau texte, l'organisation internationale a notamment reconnu le rôle de la culture comme une source de stabilité et d'inclusion, donc comme un moteur de réconciliation et de résilience.

Il a effectivement été souligné que :

*« la destruction illégale du patrimoine culturel, le pillage et la contrebande de biens culturels en cas de conflits armés, notamment par des groupes terroristes, et les tentatives de nier les racines historiques et la diversité culturelle dans ce contexte, peuvent alimenter et exacerber les conflits et font obstacle à la réconciliation nationale après les conflits, compromettant ainsi la sécurité, la stabilité, la gouvernance et le développement social, économique et culturel des États touchés »*⁶⁴.

⁶¹ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2199 (2015), p. 2 : *« Insistant sur la nécessité de respecter le patrimoine archéologique, historique, culturel et religieux de l'Iraq et de continuer à assurer la protection des sites archéologiques, historiques, culturels et religieux, ainsi que des musées, bibliothèques et monuments »*.

⁶² *Ibid.*, p. 7.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2347, 2019, p. 1.

Cela a conduit le Conseil de sécurité à demander aux États membres d'envisager l'adoption d'une série de mesures⁶⁵, destinées à prévenir et à combattre le trafic de biens culturels illicitement pris et exportés en période de conflit armé, notamment par les groupes terroristes⁶⁶.

Dans ce contexte de conflit armé en Iraq et en Syrie, les initiatives du Conseil de sécurité des Nations Unies pour renforcer son arsenal répressif du trafic illicite de biens culturels au Moyen-Orient semblent avoir été prises en considération par les institutions de l'Union européenne.

En 2017, la Commission européenne a proposé de nouvelles règles visant à contrer les importations illégales et le trafic de biens culturels provenant de l'extérieur de l'Union⁶⁷. Ce nouveau cadre normatif constitue l'une des dernières mesures envisagées dans le cadre du plan d'action de la Commission européenne destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme⁶⁸. Ces mesures auraient pour objectif de mettre fin à un tel trafic, en interdisant l'importation, dans l'Union européenne, de biens culturels exportés illégalement de leur pays d'origine.

Afin d'élaborer ces nouvelles règles restreignant considérablement la circulation internationale des biens culturels, la Commission européenne s'est notamment référée à la résolution 2347 du Conseil de sécurité des Nations Unies⁶⁹. Ce faisant, la Commission a ancré sa proposition législative au sein d'un contexte de droit international en faveur d'un encadrement strict des mouvements transnationaux de biens culturels.

⁶⁵ Consistant notamment en la mise en place d'inventaires numérisés et accessibles ; en la création de bases de données d'objets volés et l'utilisation et la contribution à la base UNESCO des législations ; en l'établissement de normes pour les musées et le marché de l'art sur la certification de provenance et la diligence requise ; en la fourniture de listes de sites culturels sous contrôle des terroristes, en le développement de l'enseignement et de la sensibilisation ; en la mise en place de programmes d'enseignement sur la protection du patrimoine culturel, et de sensibilisation du public au trafic illicite.

⁶⁶ Conseil de sécurité des Nations Unies, Résolution 2347 (2019), *précit.*, p. 5, §17.

⁶⁷ European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the import of cultural goods, 13rd July 2017, COM(2017) 375 final, consultable à l'adresse suivante : https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2017-07/cultural_goods_proposal_en.pdf.

⁶⁸ V. Commission européenne, « La Commission présente un plan d'action destiné à renforcer la lutte contre le financement du terrorisme », Communiqué de presse, 2 févr. 2016, IP/16/202.

⁶⁹ European Commission, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the import of cultural goods, *précit.*, p. 2 : « On 24 March 2017, with Resolution 2347 (2017), the Security Council of the United Nations requested Member States total steps to counter the illicit trade and trafficking in cultural property in particular when originating from a context of armed conflict and conducted by terrorist groups ».

Pour sa part, la convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels, adoptée en 2017⁷⁰, dévoile la même préoccupation partagée de lutte contre le trafic illicite et la destruction de biens culturels dans le cadre du terrorisme et de la criminalité organisée.

Ce texte se réfère non seulement à la convention de l'UNESCO de 1970 et à la convention d'UNIDROIT de 1995, mais également à de nombreuses résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Au stade des considérants de la convention, le Conseil de l'Europe a notamment admis que, « *pour lutter de manière efficace contre les crimes visant des biens culturels, une coopération internationale étroite entre les États membres et les États non membres du Conseil de l'Europe devrait être encouragée* »⁷¹.

À cet égard, le travail d'élaboration de la convention s'est fait en étroite collaboration avec plusieurs entités et organisations internationales, tels qu'UNIDROIT, l'UNESCO, l'Union européenne, et l'ONUUDC⁷². La convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels constitue donc l'aboutissement d'une coopération interinstitutionnelle internationale prônant une protection des biens culturels par le contrôle de leur circulation ; une telle approche irriguant également le cadre normatif du droit de l'Union européenne dans le domaine.

⁷⁰ Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels, 19 mai 2017, Nicosie, STCE, n° 221.

⁷¹ Convention du Conseil de l'Europe sur les infractions visant des biens culturels, *précit.*, p. 2.

⁷² V. Conseil de l'Europe, Infractions visant des biens culturels, consultable à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/culture-and-heritage/cultural-property>.

CONCLUSION

Bien qu'appréhendés comme des produits comme les autres d'un point de vue de la règle de libre circulation des marchandises, les institutions de l'Union européenne ont malgré tout admis que les spécificités des biens culturels puissent justifier certaines restrictions apportées à leur circulation dans l'Union européenne. Toutefois, le principe d'unité de marché au sein de l'Union implique une conception restrictive, tant de la notion de bien culturel, retenue par le droit dérivé de l'Union, que de la notion de trésor national, retenue par le droit primaire de l'Union au titre de l'article 36 du TFUE.

Par la suite, dans un contexte de lutte contre le terrorisme international accroissant le trafic illicite de biens culturels, les institutions de l'Union européenne ont été conduites à apprécier plus largement la notion de bien culturel. Cette appréciation plus large des biens culturels susceptibles de protection a permis aux institutions de l'Union d'envisager la mise en place d'un cadre plus efficient pour préserver les biens culturels de commerces illicites ; et ce, même si un tel encadrement des mouvements des biens culturels dans le marché intérieur de l'Union européenne porte atteinte aux libertés de circulation de l'Union.

Ainsi, le cadre normatif de la protection des biens culturels dans l'Union européenne, largement inspiré par les conventions UNESCO de 1970 et UNIDROIT de 1995, tend aujourd'hui à un renforcement afin de répondre aux enjeux contemporains soulevés par le commerce illicite de biens culturels dans le cadre de conflits armés et de terrorisme international. Des entraves supplémentaires à la circulation des biens culturels sont ainsi légitimées par l'ordre juridique de l'Union européenne.